Médiateur européen

La traduction de cette page a été générée par traduction automatique [Lien]. *Les traductions automatiques peuvent comporter des erreurs susceptibles de nuire à la clarté et à l'exactitude; le Médiateur décline toute responsabilité en cas de divergences. Pour obtenir les informations les plus fiables et pour assurer la sécurité juridique, veuillez consulter la version source en anglais dont le lien figure ci-dessus. Pour en savoir plus, veuillez consulter notre* politique linguistique et de traduction [Lien].

Décision sur la manière dont la Commission européenne a mené une consultation publique concernant l'initiative sur la gouvernance d'entreprise durable (affaire 1956/2021/VB)

Décision
Affaire 1956/2021/VB - **Ouvert le** 08/12/2021 - **Décision le** 12/12/2022 - **Institution concernée** Commission européenne (Poursuite de l'enquête non justifiée) |

Les plaignantes, un groupe d'organisations de la société civile, étaient préoccupées par la manière dont la Commission européenne avait mené une consultation publique concernant «l'initiative sur la gouvernance d'entreprise durable», qui vise à encourager les entreprises à mieux gérer les questions de durabilité dans leurs activités. En particulier, les plaignants ont fait valoir que, dans le rapport factuel de synthèse publié peu après la date de clôture de la consultation publique, la Commission n'a pas correctement présenté les points de vue des citoyens qui ont soumis leurs réponses par l'intermédiaire des plateformes de campagne en ligne.

La Médiatrice a estimé qu'il était regrettable que la Commission n'ait pas adopté une approche plus ouverte aux citoyens dans le cadre de la publication du rapport contenant les résultats de la consultation, notamment en fournissant plus d'informations sur les réponses envoyées par les citoyens qui ont participé aux campagnes. L'approche de la Commission consistant à ne pas rendre compte du tout dans le rapport factuel de synthèse du contenu des réponses aux campagnes risque de décourager les organisations souhaitant lancer des campagnes à l'avenir. Cette situation porterait préjudice à la possibilité de recueillir, au moyen de consultations publiques, l'avis des citoyens ainsi qu'à la participation des citoyens au processus décisionnel.

Étant donné que la Commission a depuis lors adopté la proposition de directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité qui découle de cette consultation, aucune autre enquête en la matière n'est justifiée. La Médiatrice a cependant formulé une proposition d'amélioration destinée à la Commission afin de garantir qu'elle fournisse à l'avenir, dans ses

rapports sur les résultats des consultations publiques, des informations de meilleure qualité sur les réponses envoyées par les citoyens par l'intermédiaire des plateformes de campagne. Elle a également proposé que la Commission présente des informations claires aux organisations sur la manière de mieux prendre en considération les réponses qu'elle reçoit par l'intermédiaire des campagnes dans le cadre des consultations.

Contexte de la plainte

1. D'octobre 2020 à février 2021, la Commission a organisé une consultation publique afin de recueillir les points de vue des parties prenantes et des citoyens sur l'«initiative en matière de gouvernance d'entreprise durable» [1] .

2. Les plaignants, plusieurs organisations [2] représentées par Friends of the Earth Europe (FoEE), ont organisé des outils en ligne qui ont permis aux citoyens de participer à la consultation en soumettant une réponse standardisée et en fournissant leurs propres contributions particulières. Les contributions ont été recueillies par deux campagnes distinctes. Les réponses recueillies dans le cadre de la première campagne [3] ont été directement transmises via le portail en ligne de consultation de la Commission. Celles recueillies dans le cadre de la deuxième campagne [4] ont été en partie envoyées via le portail de consultation en ligne et en partie rassemblées sous forme de pétition en ligne. Les deux campagnes ont mobilisé collectivement 595390 réponses.

3. Au cours des mois de janvier et de février 2021, le FoEE a eu plusieurs échanges avec la Commission pour convenir de la meilleure façon de fournir à la Commission des signatures à l'appui de la réponse de la deuxième campagne qui ont été recueillies sous la forme d'une pétition en ligne. Le FoEE et la Commission conviennent qu'un document PDF comprenant les noms de tous ceux qui ont signé la pétition (122785) peut être fourni par courrier électronique. Le FoEE a demandé à la Commission «de *communiquer le nombre total de réponses des citoyens, plutôt que de traiter cela comme une réponse à la consultation* » et de les mentionner dans l'analyse d'impact. La Commission a accepté de «faire *référence à la réponse en indiquant le nombre de répondants* qu' *elle représente* » et a ajouté que « *le nombre de signatures* [*serait] mentionné dans l'analyse d'impact* ».

4. En février 2021, le FoEE a envoyé deux documents PDF à la Commission contenant les 122785 signatures.

5. En mai 2021, le FoEE a contacté la Commission pour lui faire part de ses préoccupations quant au fait que le rapport de synthèse factuel [5] publié sur le site internet de la consultation [6] à la suite de la clôture de la consultation ne mentionnait pas les 122785 signatures. Elle a fait valoir que cela n'était pas conforme à ce qu'il avait convenu avec la Commission, à savoir que les signatures seraient traitées aussi sérieusement que les réponses envoyées au moyen de l'outil de consultation.

6. En juillet 2021, la Commission a informé le FoEE qu'elle avait mis à jour le rapport de synthèse factuel pour y inclure une référence aux signatures. Il a ajouté que les réponses soumises dans le cadre de campagnes étaient séparées et analysées séparément des réponses non liées à la campagne et que toutes les contributions des parties prenantes seraient mentionnées, analysées et incluses dans le rapport de synthèse [7] accompagnant l'analyse d'impact et publiées en même temps que la proposition.

7. En août 2021, le FoEE s'est félicité de la modification du rapport de synthèse factuel, mais a demandé à la Commission d'inclure non seulement une référence au nombre de contributions reçues, mais également leurs messages clés. Il a également demandé à la Commission de modifier le diagramme circulaire sur le site web de la consultation afin d'y inclure les 122785 signatures.

8. En septembre 2021, la Commission a déclaré que le rapport de synthèse factuel n'était pas destiné à inclure une description détaillée des contributions des membres du public, mais à fournir une vue d'ensemble. Elle a donc estimé qu'il n'était pas nécessaire de la modifier davantage.

9. Insatisfaits des réponses de la Commission, les plaignants se sont adressés au Médiateur en novembre 2021.

L'enquête

10. Le Médiateur a ouvert une enquête sur la manière dont la Commission i) a rendu compte de la substance des contributions recueillies dans le cadre des deux campagnes dans le rapport de synthèse factuel et ii) a tenu compte du nombre de contributions reçues sur le site web de la consultation publique.

11. Au cours de l'enquête, le Médiateur a reçu la réponse de la Commission et, par la suite, les observations des plaignants en réponse à la réponse de la Commission.

Comment la Commission a-t-elle rendu compte des contributions de la campagne dans le rapport de synthèse factuel?

Arguments présentés au Médiateur

12. La **Commission** estime qu'elle a traité toutes les contributions de manière égale et adéquatement présenté les résultats de la campagne, comme l'exigent les «lignes directrices pour une meilleure réglementation» [8] (lignes directrices).

13. La Commission a considéré qu'elle s'était conformée à ce qu'elle avait convenu dans sa

correspondance avec FoEE. Il a fait référence aux contributions en indiquant le nombre de répondants qu'ils représentaient, y a fait référence dans l'analyse d'impact et a examiné toutes les contributions dans le cadre des activités consultatives préparatoires à son initiative. La Commission a indiqué que les contributions recueillies dans le cadre des campagnes ont été pleinement prises en compte dans le rapport de synthèse accompagnant l'analyse d'impact.

14. La Commission a noté que le rapport de synthèse factuel comprend le nombre de contributions reçues, y compris les réponses à la campagne. À la suite de l'amendement, il fait également référence aux 122785 signatures.

15. Il a ajouté que si les lignes directrices reconnaissent que les campagnes sont très efficaces pour susciter l'intérêt des parties prenantes et pour mettre en évidence les messages clés pour les décideurs politiques, elles mentionnent également que les campagnes constituent un défi pour ceux qui analysent les réponses. En ce sens, la «boîte à outils pour une meilleure réglementation» [9] (boîte à outils) considère qu'il est essentiel d'identifier les campagnes, de les analyser séparément et de présenter les résultats de manière adéquate.

16. En ce qui concerne le rapport de synthèse factuel, la boîte à outils prévoit que la Commission devrait donner un aperçu concis et équilibré des contributions reçues au cours d'une activité de consultation spécifique. La Commission a donc fait valoir que le rapport n'était pas destiné à fournir une description détaillée du contenu des contributions, mais seulement une vue d'ensemble de celles-ci. Toutefois, toutes les réponses à la campagne ont été séparées et analysées séparément à l'annexe II de l'analyse d'impact, comme le prévoit la boîte à outils, et publiées dans le registre des documents de la Commission [10] . Ainsi, la Commission a estimé qu'il était justifié que le rapport de synthèse factuel ne comprenne qu'une vue d'ensemble de ces réponses.

17. Les **plaignants** ne sont pas d'accord avec la Commission. Ils ont noté que le rapport de synthèse factuel est un document concis de huit pages, que la Commission a présenté comme résumé des résultats de la consultation. Il a également été accessible au public à l'étape cruciale de l'élaboration de la proposition. Dans le rapport de synthèse factuel, la Commission a ventilé 855 réponses des parties prenantes, tandis que les 473461 réponses à la campagne n'ont été présentées qu'après *le* lancement de la proposition dans une section d'une annexe de 247 pages à l'analyse d'impact. Selon les plaignants, il est peu probable que les personnes participant à l'élaboration de la proposition et au processus décisionnel accordent la même attention à l'annexe et au rapport de synthèse factuel.

18. Les plaignants ont également fait valoir qu'en excluant le contenu des réponses à la campagne du rapport de synthèse factuel, la Commission n'a pas respecté les lignes directrices et la boîte à outils et n'a pas non plus donné suite à ce qu'elle avait convenu avec FoEE. En séparant les contributions de campagne des contributions reçues des entreprises et des associations, la Commission a créé un système à deux niveaux, qui pénalise les citoyens et conduit à un exercice de signalement déséquilibré et injuste. De l'avis des plaignants, cela ne peut pas être considéré comme l'égalité de traitement.

19. Les plaignants ont déclaré que les consultations publiques étaient l'un des rares moyens pour les citoyens de s'engager dans l'élaboration des politiques au niveau de l'UE. Selon eux, les réponses des citoyens devraient être analysées et communiquées de la même manière que toute autre réponse aux consultations publiques.

L'évaluation du Médiateur

20. Le traité sur l'Union européenne dispose que les décisions doivent être prises aussi ouvertement que possible et aussi près que possible des citoyens [11] . Il indique également que les citoyens ont le droit de participer à la vie démocratique de l'UE [12] et que les institutions de l'UE devraient donner aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs points de vue dans tous les domaines d'action de l'UE [13] . Les consultations publiques sont un outil essentiel pour garantir la participation des citoyens à la vie démocratique de l'UE et au processus décisionnel.

21. Lors de la planification, de la préparation ou de la proposition de nouvelles lois et politiques de l'UE, la Commission suit son «programme pour une meilleure réglementation» en vue de garantir une législation transparente et fondée sur des données probantes et de tenir compte des points de vue des personnes susceptibles d'être concernées [14] . En 2021, à la suite d'une révision des outils et lignes directrices existants, la Commission a publié des versions actualisées des lignes directrices et de la boîte à outils pour une meilleure réglementation.

22. Les lignes directrices et la boîte à outils énoncent les principes suivis par la Commission lors de l'élaboration de nouvelles initiatives et propositions et lors de la gestion et de l'évaluation de la législation existante. Ils définissent également la procédure et les règles que la Commission devrait suivre lors des consultations publiques. [15] Le Médiateur a toujours estimé que les institutions et organes de l'UE devraient appliquer les règles qu'ils ont établies pour eux-mêmes. Cela garantit la cohérence, la transparence et évite tout sentiment d'arbitraire dans le fonctionnement de l'administration de l'UE.

23. Dans le même temps, les lignes directrices et la boîte à outils qui y est associée devraient toujours être appliquées en vue d'atteindre leur objectif déclaré, à savoir garantir un processus politique et législatif transparent, fondé sur des données probantes et inclusif. Dans le cas contraire, ces règles risquent de se transformer en un simple exercice de case à cocher. Une certaine souplesse dans l'application des lignes directrices peut s'avérer nécessaire et la Commission jouit d'une marge d'appréciation lorsqu'elle évalue ce que les règles impliquent dans un cas particulier.

24. En l'espèce, la Commission a estimé qu'il était conforme aux dispositions des lignes directrices et de la boîte à outils de ne pas inclure dans le rapport de synthèse factuel une vue d'ensemble du contenu des réponses présentées dans le cadre des campagnes.

25. En ce qui concerne le rapport de synthèse factuel, les lignes directrices indiquent qu'il devrait inclure « *les questions clés soulevées lors de la consultation publique*» **[16]** . La boîte à

outils ajoute que «[l] *es campagnes sont identifiées, elles devraient être mentionnées dans le rapport de synthèse factuel ainsi que dans le rapport de synthèse. Les rapports sur les campagnes devraient inclure le nombre de répondants soutenant la campagne* **ainsi que le résumé de leurs points de vue** [...]» (soulignement ajouté) [17] .

26. Le Médiateur reconnaît que la boîte à outils indique que les réponses à la campagne devraient être séparées et analysées séparément des réponses non liées à la campagne [18] . Toutefois, cela semble se référer à l'analyse des réponses plutôt qu'aux rapports sur leur contenu.

27. Le Médiateur note que les lignes directrices pour une meilleure réglementation et la boîte à outils semblent laisser une certaine marge d'interprétation en ce qui concerne la question de savoir si la Commission devrait présenter le contenu des résultats de la campagne dans le rapport de synthèse factuel. Toutefois, les lignes directrices et la boîte à outils sont l'expression des principes d'amélioration de la réglementation, dont l'objectif est, entre autres, d'associer les citoyens au processus décisionnel. Lorsqu'elle les interprète, la Commission devrait en tenir compte et opter pour une interprétation plus favorable pour les citoyens.

28. Le Médiateur estime que, s'il est important de permettre au public de faire connaître son point de vue en ce qui concerne les politiques et les décisions proposées en organisant des consultations publiques, il est tout aussi important de présenter tous ses points de vue de manière équilibrée et équitable. Il existe une nette différence entre les réponses à décrire dans le rapport de synthèse factuel ou dans une annexe à l'analyse d'impact uniquement. Le rapport de synthèse factuel est disponible à un stade antérieur à l'analyse d'impact et il est directement et facilement accessible sur le site web de la consultation. De plus, comme le plaignant l'a fait remarquer, il s'agit d'un document beaucoup plus concis. Il est clair que les réponses figurant dans le rapport de synthèse factuel sont plus importantes que celles figurant dans une annexe à l'analyse d'impact.

29. Les organisations investissent du temps et des ressources pour lancer des campagnes et recueillir les réponses des citoyens dans le cadre de consultations publiques. L'approche de la Commission consistant à ne pas rendre compte du contenu des réponses des campagnes dans le rapport de synthèse factuel risque de dissuader les organisations de lancer des campagnes à l'avenir. Cela porterait préjudice à la capacité des consultations publiques de recueillir les points de vue du public et à la participation des citoyens au processus décisionnel.

30. Compte tenu de ce qui précède, le Médiateur estime approprié et équitable qu'une vue d'ensemble du contenu des réponses des citoyens soumises dans le cadre de campagnes soit incluse dans le rapport de synthèse factuel. Si le volume des réponses aux campagnes peut représenter un défi pour la Commission, le contenu de ces réponses est, dans une large mesure, identique. Le nombre de réponses reçues dans le cadre de campagnes ne devrait donc pas constituer un obstacle majeur à leur inclusion dans le rapport de synthèse factuel. Au contraire, étant donné que les réponses des campagnes comprennent largement les mêmes messages clés, elles constituent un groupe suffisamment homogène pour être résumées dans le rapport de synthèse factuel.

31. Il est regrettable que la Commission n'ait pas appliqué les lignes directrices et la boîte à outils pour une meilleure réglementation d'une manière plus adaptée aux citoyens, notamment en fournissant davantage d'informations sur les réponses reçues dans le cadre des campagnes dans son rapport de synthèse factuel. Toutefois, étant donné que la Commission a depuis adopté la proposition de directive sur le devoir de diligence en matière de durabilité des entreprises [19] , aucune autre enquête sur cette question n'est justifiée.

32. Afin d'améliorer l'équité globale de la manière dont la Commission rend compte des consultations publiques, le Médiateur estime qu'à l'avenir, la Commission devrait inclure dans le rapport de synthèse factuel ainsi que les réponses des parties prenantes un bref aperçu des positions exprimées dans les réponses recueillies dans le cadre des campagnes. Le Médiateur fera une suggestion d'amélioration à la Commission à cette fin.

Comment la Commission a présenté les signatures fournies par courrier électronique sur le site web de la consultation

Arguments présentés au Médiateur

33. Les **plaignants ont** fait valoir que la Commission comptabilisait les 122785 signatures soumises par courriel comme une contribution unique et signalée en tant que telle sur le site Web de la consultation. Ils ont déclaré que, malgré leur demande de les inclure sur le site internet, la Commission ne l'a pas fait.

34. La **Commission** a indiqué qu'elle ne comptabilisait pas les 122785 signatures comme une contribution unique et qu'elles ne manquaient pas non plus sur le site web de la consultation. Les documents pertinents pour la préparation de l'analyse d'impact sont le rapport de synthèse factuel et, plus important encore, l'annexe II de l'analyse d'impact, où les signatures sont mentionnées. Le diagramme circulaire sur le site Web de la consultation est une représentation statistique des instances de rétroaction valides et, à ce titre, ne peut pas techniquement inclure les signatures fournies par courriel. Il s'agit d'une simple aide visuelle et ne constitue pas une représentation complète de tous les intrants reçus.

L'évaluation du Médiateur

35. L'Ombudsman note que, bien que l'information contenue dans le tableau circulaire ne soit pas une représentation complète des contributions reçues, il s'agit d'une aide visuelle très utile et permet d'identifier rapidement le type de réponses reçues. En ce sens, l'Ombudsman comprend que le plaignant souhaite que les signatures fournies par courriel soient incluses dans le tableau circulaire.

36. Toutefois, le Médiateur prend note de l'explication de la Commission selon laquelle il était impossible, d'un point de vue technique, de les inclure dans le diagramme circulaire sur le site web de la consultation.

37. Le Médiateur regrette que les plaignants n'aient pas été informés, lors de leurs échanges avec la Commission, qu'il n'aurait pas été possible d'inclure les signatures soumises par courrier électronique dans le tableau circulaire. Les plaignants ont clairement indiqué qu'ils s'attendaient à ce que les signatures soient traitées de la même manière que les autres réponses à la consultation et que le nombre total de réponses à la campagne soit reflété dans la communication de la Commission sur la consultation.

38. Malgré les limitations techniques, la Commission aurait pu mentionner sur le site internet de la consultation qu'en plus des retours d'information mentionnés dans le diagramme circulaire, elle avait également reçu des réponses signées par 122785 personnes. Toutefois, étant donné que la proposition de la Commission a été adoptée, aucune enquête supplémentaire sur cette question n'est justifiée.

39. À l'avenir, la Commission devrait fournir aux organisations des informations claires sur la meilleure façon de prendre en compte les réponses qu'elles recueillent par le biais de campagnes dans le cadre des consultations. Le Médiateur formulera une suggestion correspondante ci-dessous.

Conclusion

Sur la base de l'enquête, le Médiateur clôt cette affaire avec la conclusion suivante:

Aucune autre enquête n'est justifiée.

Le plaignant et la Commission seront informés de cette décision **.**

Suggestions d'amélioration

Lors des futures consultations publiques, la Commission devrait inclure dans le rapport de synthèse factuel une vue d'ensemble des réponses recueillies dans le cadre des campagnes.

La Commission devrait fournir aux organisations des informations claires sur la meilleure façon de prendre en compte les réponses qu'elles recueillent par le biais de campagnes dans le cadre des consultations.

Strasbourg, 12/12/2022

[1] L'initiative vise à améliorer le cadre réglementaire de l'UE en matière de droit des sociétés et de gouvernance d'entreprise. De plus amples informations sur l'initiative sont disponibles à l' adresse https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12548-Sustainable-corporate-governance_e [Lien]. Le 23 février 2022, la Commission a adopté la proposition de directive relative au devoir de diligence en matière de durabilité des entreprises, disponible à l' adresse https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52022PC0071 [Lien].

[2] Amis de la Terre Europe (FoEE), Anti-Slavery International, Chambre autrichienne du travail (AK), Fédération syndicale autrichienne (ÖGB), Coalition européenne pour la justice des entreprises (ECCJ), Confédération européenne des syndicats (CES), Clean Clothes Campaign — Bureau international, Global Witness, SumOfUs, WeMove.

[3] La première campagne a été menée par Global Witness, Anti-Slavery International et Clean Clothes Campaign, en partenariat avec Avaaz.

[4] La deuxième campagne a été menée par le FoEE, la Confédération européenne des syndicats, la Coalition européenne pour la justice des entreprises, la Chambre autrichienne du travail et la Fédération syndicale autrichienne, en partenariat avec WeMoveEurope et SumOfUs et soutenue par plus de 150 groupes de la société civile.

[5] Un rapport de synthèse factuel est publié sur le site web de la consultation peu après la clôture d'une consultation publique afin de donner un bref résumé factuel des principales questions soulevées lors de la consultation publique.

[6] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12548-Sustainable-corporate-governance/pu [Lien].

[7] Un rapport de synthèse est préparé à la fin de l'activité de consultation et est joint à l'analyse d'impact en annexe et accompagne l'initiative dans le cadre de la procédure conduisant à l'adoption par la Commission.

[8] Lignes directrices pour une meilleure réglementation, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd2021_305_en.pdf [Lien].

[9] Boîte à outils pour une meilleure réglementation , https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf [Lien].

[10] Document de travail des services de la Commission — rapport d'analyse d'impact

accompagnant la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au devoir de diligence en matière de durabilité des entreprises,

https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2022)42 &lang= [Lien] fr.

[11] Traité sur l'Union européenne, article 1er et article 10, paragraphe 3, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format [Lien].

[12] Traité sur l'Union européenne, article 10, paragraphe 3.

[13] Traité sur l'Union européenne, article 11, paragraphe 1.

[14] Plus d'informations sur le programme pour une meilleure réglementation sont disponibles à l'adresse https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en#re [Lien].

[15] Les chapitres pertinents pour les consultations publiques sont le chapitre 2 des lignes directrices pour une meilleure réglementation et le chapitre 7 de la boîte à outils pour une meilleure réglementation.

[16] Lignes directrices pour une meilleure réglementation, page 21.

[17] Boîte à outils pour une meilleure réglementation, page 478.

[18] Boîte à outils pour une meilleure réglementation, pages 476 et 478.

[19] https://ec.europa.eu/info/publications/proposal-directive-corporate-sustainable-due-diligence-and-annex_en [Lien]