

Les agences de l'Union européenne et les conflits d'intérêts¹

SYNTHÈSE

Cette étude, commandée par le département thématique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles à la demande de la commission des pétitions, a pour but de faire le point sur les règles et stratégies en vigueur en matière de conflits d'intérêts au sein des agences de l'Union et de les analyser. Elle vise également à déterminer s'il est possible d'améliorer la surveillance, et de quelle manière, et s'il est nécessaire de rationaliser les diverses dispositions en vigueur et de renforcer leur cohérence.

Notion d'indépendance par rapport aux agences de l'Union

- Le terme «**indépendance**» désigne généralement un statut qui assure à l'organe concerné la possibilité d'agir en toute liberté, à l'abri de toute instruction et de toute pression. Le concept d'indépendance institutionnelle et fonctionnelle peut, en substance, en restituer les différents sens. Le terme «indépendance **institutionnelle**» se rapporte à une entité juridique distincte et englobe habituellement les aspects de l'indépendance qui sont liés à l'organisation, au budget et au personnel. L'indépendance **fonctionnelle** garantit que l'entité autonome ne reçoit aucune instruction venant d'acteurs externes dans l'exercice de ses fonctions.
- Les dispositions en matière d'indépendance prévues dans les règlements fondateurs des **agences** décentralisées de l'Union ne sont pas cohérentes, notamment du point de vue du degré d'indépendance que ces agences devraient conserver par rapport aux **autres institutions** et aux **États membres**.
- Compte tenu du **caractère hybride** de l'organisation administrative des agences de l'Union, leur indépendance institutionnelle et fonctionnelle doit être évaluée dans ce cadre.

Notion de «conflits d'intérêts»

- Le terme «conflit d'intérêt(s)» est défini dans divers actes juridiques et codes de conduite, tant à l'échelon international qu'au niveau de l'Union. D'un point de vue terminologique, le mot «**intérêt(s)**» est utilisé au singulier ou au pluriel, de manière incohérente. L'utilisation du terme au pluriel convient davantage, puisque la notion de conflit implique la présence d'au moins deux

¹ Etude complète en anglais: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/621934/IPOL_STU\(2020\)621934_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/621934/IPOL_STU(2020)621934_EN.pdf)

intérêts divergents qui sont incompatibles et, donc, conflictuels. Par comparaison, le terme est utilisé au pluriel dans la majorité des langues officielles de l'Union.

- À l'échelon international, les deux principales définitions de la notion de conflit d'intérêts ont été élaborées par le **Conseil de l'Europe** et l'**Organisation de coopération et de développement économiques** (OCDE). Le point commun entre ces deux définitions est qu'elles renvoient au conflit entre les **missions publiques** d'un fonctionnaire, d'une part, et ses **intérêts privés**, d'autre part. La subtile différence réside dans le fait que la définition du Conseil de l'Europe englobe les conflits **réels** ou **apparents**, tandis que celle de l'OCDE inclut les conflits effectifs ou **potentiels**. Les deux définitions ne font toutefois pas mention de l'éventualité d'un conflit entre **différents intérêts publics**, en particulier si l'agent public exerce ou a exercé de multiples fonctions ou rôles publics. Ce type de conflit est à prendre en considération, notamment dans le cadre de la gouvernance à multiniveaux de l'Union, système dans lequel il existe un risque de conflit entre un intérêt national et celui de l'Union.
- Au niveau de l'Union, les définitions du terme «conflit d'intérêts» se trouvent à la fois dans des règlements ayant force de loi, à savoir le **statut des fonctionnaires** et le **règlement financier de l'Union**, et dans des **codes de conduites** non contraignants. Les définitions présentes dans le statut des fonctionnaires et le règlement financier s'appliquent aux situations dans lesquelles l'intérêt public qu'une personne représente à l'aide de sa position institutionnelle est en conflit non seulement avec les intérêts privés de cette personne, mais **également avec d'autres intérêts professionnels ou nationaux** qu'elle défend. La principale différence entre le règlement financier et le statut des fonctionnaires réside dans le fait que ce dernier ne régleme que les conflits d'intérêts **réels ou potentiels**, tandis que le premier prévoit également l'obligation pour les supérieurs hiérarchiques de prendre les mesures appropriées pour remédier aux situations qui peuvent, objectivement, être **perçues** comme un conflit d'intérêts.
- Il est expliqué dans les **lignes directrices de la Commission européenne** de décembre 2013 sur la prévention et la gestion des conflits d'intérêts dans les agences décentralisées de l'Union qu'un conflit d'intérêts perçu comme tel risque de nuire à la réputation de l'agence, même si son existence est non avérée. La Commission recommande dès lors de gérer un risque de conflit d'intérêts **apparent** de la même manière qu'un conflit réel, tout en tenant dûment compte du principe de proportionnalité.

Règles et stratégies internes des agences de l'Union fondées sur les résultats du questionnaire et des études de cas

Définition de la notion de conflit d'intérêts

- La majorité des agences appliquent, pour tout acteur, la **définition** qui figure dans lignes directrices de la Commission européenne de décembre 2013 sur la prévention et la gestion des conflits d'intérêts dans les agences décentralisées de l'Union. Les agences ne sont toutefois **pas cohérentes** quant à la mesure dans laquelle leurs règles couvrent, outre les conflits réels, également les conflits **potentiels ou apparents**, ni sur la possibilité qu'un conflit existe entre différents **intérêts publics** (divergence entre l'intérêt national et celui de l'Union).

Type de déclaration de conflit d'intérêts

- Le Parlement européen a recommandé, dans la procédure de décharge de 2017, d'utiliser des **déclarations positives**, au lieu de demander au personnel ou aux cadres de déclarer ne pas se trouver dans une situation de conflit d'intérêts à l'issue d'une auto-évaluation. Notre analyse révèle

que la plupart des agences suivent une sorte d'approche «**intermédiaire**»; elles catégorisent la déclaration d'intérêts en différents domaines (tels que les intérêts financiers ou familiaux, le parcours professionnel, les affiliations, etc.) et demandent à l'acteur concerné de déclarer s'il défend un quelconque intérêt à prendre en considération, et ce, dans chaque domaine.

Date de la déclaration

- La majorité des agences imposent tant aux membres du personnel qu'à ceux des conseils d'administration de fournir une **déclaration d'intérêt au moment de leur nomination**. La principale différence entre les politiques des agences réside dans l'éventuelle obligation de **mettre à jour** les déclarations d'intérêts correspondantes, que ce soit annuellement ou à l'occasion d'un changement de poste.

Évaluation des acteurs et de leurs pouvoirs

- La manière dont les **déclarations d'intérêts sont examinées** et dont les **décisions** relatives aux conséquences que cela entraîne sont prises **diffère** sensiblement d'une agence à l'autre. Certaines agences ont élaboré dans le moindre détail des stratégies concernant le type de mesure à prendre en fonction de chaque situation, et fournissent ainsi des **orientations** particulières aux personnes qui appliquent les règles et réalisent l'examen (évaluateurs) d'une déclaration d'intérêt. Ces orientations sont données sous la forme de ce qui est appelé des **listes noires** ou de **niveaux d'intérêts**.

Évaluation des intérêts d'experts

- Nombre d'agences associent étroitement à leurs travaux des **experts**, pour lesquels elles utilisent ce qui est appelé une **liste noire** d'intérêts. Un certain nombre de ces agences interdisent la nomination d'un expert au sein d'un comité scientifique si cette personne a travaillé dans le secteur privé pendant une période déterminée avant d'être invitée à intégrer ledit comité. La **durée** exigée entre le moment où l'expert a travaillé dans le secteur privé et celui où il a été appelé à intégrer un comité **varie** selon les différentes agences.

Périodes transitoires

- Le phénomène de «chassé-croisé» d'un secteur à l'autre peut éroder la confiance que le public a placée dans les institutions de l'Union. En ce qui concerne les membres des conseils d'administration et les experts, lesquels ne sont pas employés par les agences de l'Union et ne sont donc soumis ni au statut des fonctionnaires ni aux dispositions postérieures à l'emploi qui y sont prévues, il est difficile d'imposer des **obligations après-mandat**.

Mécanismes d'enquête interne

- Au sein de la majorité des agences décentralisées, lorsqu'il s'avère nécessaire de mener une enquête interne, le directeur exécutif désigne des **membres du personnel, au cas par cas**. Certaines agences prévoient également la possibilité de faire ponctuellement appel à des experts externes ou à des membres du personnel d'autres agences.
- En 2015, le **réseau des agences de l'Union européenne** a créé un groupe interagences d'enquêteurs. Cet instrument **ne dispose d'aucune règle de procédure formelle**.

Protection des lanceurs d'alerte

- Chacune des 29 agences qui ont répondu à notre questionnaire dispose de règles ou de directives internes applicables en matière d'alerte professionnelle. Parmi elles, 22 ont suivi le modèle proposé par la Commission. Sept agences participantes ont indiqué qu'elles suivaient leurs propres règles ou

avaient adapté les lignes directrices types de la Commission du fait que celles-ci découlent de la stratégie de la Commission en matière d'alerte professionnelle et ne sont pas nécessairement entièrement transposables à une organisation bien plus petite, telle qu'une agence.

Mécanismes de consultation

- Dans la procédure de décharge pour l'exercice de 2017, le Parlement européen recommande aux agences de mettre sur pied un «**comité consultatif concernant les conflits d'intérêts**», sans toutefois donner d'indication plus spécifique ni préciser la mission exacte d'un tel comité. Notre analyse a révélé des différences notables entre les comités consultatifs de chaque agence.

Transparence

- Le public peut exercer un contrôle plus large sur la gestion des conflits d'intérêts lorsqu'une agence fait preuve de transparence et publie suffisamment d'informations sur son site internet. La Médiatrice européenne a déjà exhorté l'ensemble des institutions et des agences à imposer l'obligation, en vertu du statut des fonctionnaires, **de publier, chaque année, des informations sur les activités professionnelles des anciens membres du personnel d'encadrement supérieur** après la cessation de leurs fonctions. Seules sept agences décentralisées ont répondu dans notre questionnaire qu'elles avaient déjà publié les informations concernant les activités professionnelles de l'ancien directeur exécutif et de son adjoint.
- À l'heure actuelle, les agences ne disposent pas de règles communes en ce qui concerne les réunions que les membres de leur conseil d'administration et leur personnel d'encadrement tiennent avec des **représentants d'intérêts**, et les politiques de chacune d'entre elles diffèrent sensiblement.

Recommandations (résumé)

Administration et contrôle

- Les règlements fondateurs devraient établir clairement qui prend part à l'**administration** des agences et quels acteurs jouent le rôle d'autorités de **contrôle**. Leur degré de dépendance à la Commission européenne et aux États membres devrait être précisé.

Définition de la notion de conflit d'intérêts

- Il devrait être **précisé** dans les règles des agences si la notion de conflit d'intérêts désigne également les conflits **potentiels ou apparents**, ainsi que la signification exacte de ces termes. Des exemples précis devraient être inclus dans les règles des agences.
- Les définitions du terme «conflit d'intérêts» devraient englober les conflits entre l'intérêt de l'Union et les **intérêts nationaux ou les autres intérêts professionnels**. En ce qui concerne les membres des conseils d'administration, ce type de conflits devrait faire l'objet d'une disposition dans le règlement fondateur de l'agence.

Déclaration d'intérêts

- Les agences devraient imposer aux acteurs clés, tels que les directeurs exécutifs, de fournir une **déclaration d'intérêt positive**, à savoir la déclaration de tout intérêt pour une période donnée.
- Tout acteur intervenant dans l'administration d'une agence de l'Union devrait présenter un **CV prédéfini**. Les CV prédéfinis de tous les principaux dirigeants devraient être rendus **publics**.
- Les déclarations d'intérêts devraient en principe être **actualisées chaque année**. La mise à jour annuelle est cruciale, notamment pour les membres des conseils d'administration et les membres

des comités scientifiques. Les déclarations d'intérêts devraient en outre être actualisées à l'occasion d'un **changement de poste**.

- Elles devraient porter non seulement sur les intérêts **dans le domaine réglementaire** de l'agence, mais également sur ceux dans les **domaines en lien** avec celui dans lequel l'agence opère (par exemple, les produits chimiques et pharmaceutiques), et ce, en tenant dûment compte de l'opinion publique. Il sera à cet effet nécessaire de fournir des orientations quant aux domaines devant être considérés comme liés.

Système d'analyse et d'évaluation des déclarations d'intérêts

- Il est impossible d'élaborer une stratégie universelle pour **l'analyse et l'évaluation des déclarations d'intérêts**. Cinq **facteurs** clés déterminent si un système convient: la mission de l'agence, sa taille et sa structure, son pouvoir discrétionnaire produisant des effets contraignants dans son domaine d'activité stratégique, la mesure dans laquelle elle fait appel à des experts (externes) et son exposition aux pressions externes. Il est crucial que les agences adoptent une **approche globale** aux fins de leur système de gestion des déclarations d'intérêts. Si une agence choisit une approche décentralisée selon laquelle les cadres prennent les décisions, elle devrait fournir à ces derniers des instructions détaillées afin de garantir la cohérence du processus décisionnel.

Experts

- Une **politique cohérente** devrait être mise au point en ce qui concerne la **durée** exigée entre l'exercice de fonctions dans le secteur privé et l'invitation à occuper un poste semblable au sein du comité d'une agence, c'est-à-dire en ce qui concerne l'évaluation des risques (**EMA, ECHA, EFSA, ECDC**).

Périodes transitoires

- Il s'avère difficile d'imposer des obligations après-mandat pour les membres des conseils d'administration et les experts, lesquels ne sont pas employés par les agences de l'Union et ne sont donc pas soumis au statut des fonctionnaires. Il est cependant possible de renforcer la **transparence** et de susciter le respect des obligations liées à l'éthique et à l'intégrité **en relayant et en publiant de manière appropriée** des informations pertinentes.

Mécanismes d'enquête interne

- Sur la base de l'expérience acquise depuis 2015, le **réseau des agences de l'Union européenne** pourrait déterminer s'il convient d'officialiser le groupe interagences d'enquêteurs par l'élaboration d'un règlement de procédure. Ce règlement pourrait par ailleurs définir les situations dans lesquelles les agences devraient faire appel au groupe afin de permettre à une personne externe à l'agence de participer à une enquête.

Signalement

- Pour les petites agences, il est essentiel d'explorer la possibilité d'une **mobilité interagences**. Par l'intermédiaire de la procédure de décharge, le **Parlement européen** devrait veiller à l'application des lignes directrices de la Commission en matière d'**alerte professionnelle**.

Organisme consultatif

- Si les procédures en matière de conflits d'intérêts d'une agence sont décentralisées, il est important que cette agence dispose d'un organe consultatif en vue de simplifier la compréhension et

l'application de cette politique. En revanche, si les procédures sont centralisées, un comité consultatif n'est pas strictement nécessaire.

- Il apparaît expédient d'envisager de mettre au point une pratique commune après avoir partagé les expériences acquises jusqu'à présent. Tout dialogue à ce sujet devrait commencer en déterminant les motifs exacts de la création de comités consultatifs et la manière dont leur composition et leur mandat devraient laisser transparaître cette motivation. Il serait également possible d'étudier la pertinence de créer un **comité consultatif interagences**.

Transparence

- Les agences devraient **publier des informations sur les activités des anciens membres du personnel d'encadrement** après que ces derniers quittent leurs fonctions mêmes s'ils n'exercent pas de nouvelle profession, mais qu'ils reçoivent une pension ou effectuent du bénévolat, etc.
- La transparence sera en outre renforcée par la publication de **données statistiques** et d'**informations** en lien avec la gestion des conflits d'intérêts dans les rapports annuels.

Clause de non-responsabilité et droits d'auteur: les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. La reproduction et la traduction sont autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable du Parlement européen et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

© Union européenne, 2020

Auteurs: Prof. Ellen VOS (Université de Maastricht), Natassa ATHANASIADOU (Université de Maastricht, jusqu'à fin novembre 2019), Laura DOHMEN (Université de Maastricht, jusqu'à fin août 2019)

Administrateur responsable: Ottavio MARZOCCHI Assistante éditoriale: Ginka TSONEVA

Contacts: poldep-citizens@europarl.europa.eu

Ce document est disponible en ligne à l'adresse suivante: www.europarl.europa.eu/supporting-analyses