



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 11.12.2002
COM(2002) 713 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

**SUR L'OBTENTION ET L'UTILISATION D'EXPERTISE PAR LA COMMISSION:
PRINCIPES ET LIGNES DIRECTRICES**

“Améliorer la base de connaissances pour de meilleures politiques”

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

SUR L'OBTENTION ET L'UTILISATION D'EXPERTISE PAR LA COMMISSION: PRINCIPES ET LIGNES DIRECTRICES

“Améliorer la base de connaissances pour de meilleures politiques”

Résumé

La présente communication vise à identifier et à promouvoir les bonnes pratiques en ce qui concerne l'obtention et l'utilisation d'expertise à toutes les étapes de l'élaboration des politiques de la Commission. Elle répond à l'engagement pris dans le Livre blanc sur la gouvernance européenne¹ et réitéré dans le plan d'action "Science et société"². Le premier objectif est d'aider les services de la Commission à mobiliser et à utiliser l'expertise la plus adéquate en vue d'établir une base de connaissances solide pour de meilleures politiques. Le second objectif est de mettre en avant la détermination de la Commission à assurer la crédibilité du processus d'obtention et d'utilisation d'avis d'experts.

*Il y a trois composantes. Les **principes fondamentaux** de qualité, d'ouverture et d'efficacité doivent sous-tendre toutes les activités de la Commission dans ce domaine. Les **lignes directrices** doivent être utilisées pour aider les services à appliquer les principes. Enfin, une série de **questions pratiques** doivent aider les services à mettre au point les méthodes pour recueillir et utiliser des avis d'experts adaptés aux situations spécifiques.*

La mise en œuvre des principes et des lignes directrices doit être considérée comme un processus évolutif. Il faudra donc prévoir un système de suivi et d'examen pour contribuer de façon continue à l'amélioration des méthodes, et évaluer la mesure dans laquelle les objectifs sont atteints.

¹ COM(2001) 428.

² COM(2001) 714.

1. INTRODUCTION

Historique

L'expertise fait partie intégrante d'une société basée sur la connaissance dynamique. Le savoir-faire et les aptitudes des spécialistes contribuent à la création de nouvelles possibilités capables de renforcer la compétitivité et d'améliorer la qualité de la vie.

Il appartient aux décideurs de créer un environnement réglementaire dans lequel ces possibilités peuvent être exploitées durablement pour le bien commun. Pour assurer leur succès, il faut que les choix politiques reposent sur les meilleures connaissances disponibles et soient revus sur base de celles-ci.. À cette fin, il faut avoir accès à la bonne expertise au bon moment.

La Commission européenne, dans son rôle pivot en matière de proposition et de suivi de l'exécution des politiques européennes, maintient un niveau élevé d'expertise interne, mais fait également souvent appel à des experts extérieurs.

Il est parfois demandé à ces experts d'effectuer des évaluations scientifiques "classiques"³, fondées sur les sciences naturelles ou sociales. Il s'agit souvent d'une opération assez simple dans laquelle les questions à traiter, les éléments de preuve considérés et les interprétations sont tous largement non controversés.

Dans d'autres cas, cependant, ces aspects sont très controversés. L'histoire récente (ESB, OGM, ...) a montré que des décisions politiques difficiles doivent parfois être prises pour des questions délicates alors qu'on manque de certitude. Le rôle de l'expertise scientifique dans de tels cas est tout autant de dire ce qui est inconnu ou incertain à des degrés de probabilité différents, que de fournir des avis unanimement acceptés. La Commission peut se retrouver face à un éventail d'avis d'experts divergents provenant du monde académique, d'hommes de terrain et de personnes directement intéressées dans la question en cause. Ces avis peuvent reposer sur des hypothèses de départ fort différentes, et viser des objectifs tout aussi divers. Ils peuvent également avoir des liens avec des questions qui vont au-delà de ce que l'on considère généralement comme "scientifique".

En outre, peu importe que la décision soit "bonne" pour ceux qui participent au processus consultatif, il est essentiel que les parties intéressées⁴ et le grand public soient eux-mêmes convaincus du bien-fondé des décisions.

Ainsi, l'interaction entre décideurs, experts, parties intéressées et grand public joue de plus en plus un rôle crucial dans la définition des politiques, et il importe de se concentrer non seulement sur les *résultats*, mais aussi sur le *processus* suivi.

Ces aspects ont été abordés par la Commission dans son Livre blanc sur la gouvernance européenne, adopté en juillet 2001. Il était entre autre observé :

³ Une "évaluation scientifique" implique l'utilisation de méthodes et de connaissances - indépendamment de leur degré de certitude - reposant sur des méthodes rigoureuses pour mettre à l'épreuve des explications hypothétiques de faits et systèmes naturels ou sociaux.

⁴ On entend par "partie intéressée" un individu ou un groupe concerné ou susceptible de l'être, directement ou indirectement, par le résultat d'une politique, ou qui représente l'intérêt général de groupes concernés par ce résultat, à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE.

"Il n'est pas toujours simple de savoir qui décide en réalité? Les experts ou les personnes investies de pouvoirs publics? Par ailleurs, un public mieux informé met de plus en plus en doute le bien-fondé et l'indépendance des avis donnés par les experts. Ces problèmes gagnent en acuité chaque fois que l'Union est appelée à appliquer le principe de précaution et à jouer son rôle d'évaluation et de gestion des risques."

La Communauté européenne a évidemment déjà fait beaucoup pour traiter les difficultés dans le passé, notamment par une révision de fond en comble du système de comités scientifiques dans les domaines de la sécurité alimentaire et de la protection des consommateurs en 1997. Plus récemment, la Communauté a encore franchi une étape supplémentaire en créant l'autorité européenne de sécurité des aliments (AESA).

La Commission estime néanmoins qu'il faut désormais consolider encore les leçons tirées du passé. C'est la raison pour laquelle elle déclare dans son Livre blanc qu'elle publiera:

"...des lignes directrices pour l'obtention et l'utilisation de l'expertise par la Commission afin d'en assurer la responsabilité, le pluralisme et l'intégrité. Ces lignes directrices prévoient notamment la publication des conseils prodigués par les experts. Elles pourraient constituer à terme la base d'une approche commune à toutes les institutions et aux États membres".

Cet engagement a été réitéré dans le plan d'action "Science et société" de la Commission publié en décembre 2001.

La présente communication répond à cet engagement. Le premier objectif est d'aider les services de la Commission⁵ à mobiliser et à utiliser l'expertise la plus indiquée pour créer une base de connaissances solide utile à l'amélioration des politiques. Le deuxième objectif est d'étayer la détermination de la Commission à assurer la crédibilité du processus d'obtention et d'utilisation d'avis d'experts.

La présente communication contribuera à ce titre à la réalisation des objectifs du plan d'action "Mieux légiférer"⁶ de la Commission. Elle complète notamment:

- Les principes généraux et les normes minimales en matière de consultation des parties intéressées⁷ qui régissent la manière dont la Commission mène les consultations publiques. Dans la mesure où les parties intéressées et le grand public ont besoin d'avis d'experts, et où ils peuvent eux-mêmes être sources d'expertise, on veillera attentivement à articuler ces normes minimales avec les présentes lignes directrices;
- les plans visant à évaluer systématiquement les effets des initiatives politiques - du début à la fin - par une analyse approfondie des conséquences économiques, sociales et environnementales éventuelles, et des différentes options en matière de réglementation. L'évaluation des incidences peut exiger le recours à des experts⁸, et

⁵ Par "service", on entend toute entité administrative au sein de la Commission européenne (par exemple unités, directions, services spécialisés, directions générales) pouvant être chargée d'obtenir ou d'utiliser des avis d'experts.

⁶ COM (2002)275 et COM (2002)278.

⁷ COM (2002) 704

⁸ COM (2002)276.

contribuer à assurer que les futures politiques reposent sur les meilleures données disponibles.

Simultanément, la Commission prend des mesures pour promouvoir les investissements européens dans la recherche en vue d'approcher 3 % du PIB d'ici 2010⁹. Cela contribuera fortement à encourager et à maintenir un niveau élevé d'expertise scientifique, notamment dans les technologies de pointe.

⁹ Conclusions du Conseil européen de Barcelone des 15 et 16 mars 2002, et réponse initiale de la Commission (COM (2002) 499 du 11 septembre 2002).

Pratiques actuelles

L'Union européenne est confrontée en permanence à des questions liées peu ou prou à des évaluations faisant appel aux sciences naturelles ou sociales.

Le traité instituant la Communauté européenne reconnaît l'importance des faits et des données relatifs à la santé, à la sécurité, à l'environnement et à la protection des consommateurs (article 95, paragraphe 3, et article 174, paragraphe 3, du traité CE)¹⁰, mais les évaluations d'experts couvrent en réalité un très large éventail de questions, telles que la fixation d'objectifs pour la qualité de l'air, l'autorisation de produits cosmétiques, la fixation de normes de sécurité pour les voitures, la fixation de quotas de pêche soutenables, l'élaboration de stratégies pour lutter contre le chômage, ou la conception de programmes de recherche européens. Les questions sont de plus en plus interdisciplinaires et touchent des niveaux de pouvoir différents, obligeant la Commission à rechercher et intégrer des connaissances provenant de sources diverses. Des besoins similaires peuvent découler de l'adhésion de la CE à des accords internationaux.

L'expertise peut prendre de nombreuses formes, notamment des connaissances scientifiques et des connaissances pratiques. Elle peut également avoir trait à des situations nationales ou régionales spécifiques. Il peut être fait appel à des experts à n'importe quelle étape du cycle d'élaboration des politiques, même si les formes d'expertise nécessaires peuvent différer selon les étapes. Des experts et des représentants des parties intéressées sont parfois réunis pour former un seul groupe. Ils interagissent parfois dans le cadre de séminaires ou d'autres mécanismes de délibération. En outre, une expertise complémentaire peut être réunie au cours de consultations ouvertes conduisant par exemple à la publication de Livres verts ou de Livres blancs.

Une action au niveau européen suscite de nouveaux défis. Il faut tenir compte de la diversité des situations nationales. Les questions de comparaison, d'harmonisation, de validation et d'interopérabilité sont souvent essentielles au processus politique.

L'application par la Commission du principe de précaution¹¹ engendre un besoin permanent d'expertise pour pouvoir adapter les politiques aux progrès scientifiques et techniques qui permettent de mieux évaluer les risques.

Les mesures visées dans la présente communication doivent tenir compte de la diversité des situations auxquelles la Commission est confrontée. Il ne s'agit pas d'imposer un ensemble de règles passe-partout. En réalité, ces mesures concernent les principes, les lignes directrices et les questions pratiques qui permettent, étant donné le droit existant, d'identifier et de promouvoir les bonnes pratiques aidant à établir une approche plus cohérente dans les différentes directions générales de la Commission. Du fait qu'elle encourage la mise en commun des efforts et pose les jalons de politiques meilleures, l'application des lignes directrices doit permettre d'économiser des ressources à moyen et à long terme.

¹⁰ Les questions relatives aux radiations ionisantes et à l'élimination des déchets nucléaires sont également couvertes par le traité EURATOM (articles 31 et 37).

¹¹ COM (2000)1.

2. QUAND LES PRINCIPES FONDAMENTAUX ET LES LIGNES DIRECTRICES S'APPLIQUENT-ILS?

Les principes fondamentaux et les lignes directrices s'appliquent lorsque des services de la Commission obtiennent et utilisent l'avis d'experts ne provenant pas du service responsable.

Les principes et les lignes directrices couvrent ainsi l'obtention d'avis par le truchement de groupes *ad hoc* et de groupes d'experts permanents, de consultants extérieurs (personnes, groupes ou entreprises, éventuellement dans le cadre de contrats d'étude), et les cas dans lesquels ces mécanismes sont utilisés conjointement à une expertise interne (au sein des services de la Commission et du Centre commun de recherche).

Dans la mesure du nécessaire, la fourniture d'avis d'un service de la Commission à un autre doit se faire conformément aux principes et aux lignes directrices, surtout lorsque ces avis jouent un rôle important pour un aspect sensible d'une politique. Les avis reçus des agences de l'UE (par exemple l'Agence européenne pour l'environnement, l'Autorité européenne de sécurité des aliments) doivent, le cas échéant, être utilisés d'une manière compatible avec les principes et les lignes directrices.

Les principes et les lignes directrices concernent le recours à l'expertise durant toutes les étapes du cycle d'élaboration des politiques: identification initiale des besoins d'une action ou d'une réponse (y inclus les exercices de prospective), mise en forme des options (y inclus l'évaluation des incidences), proposition d'une politique, mise en œuvre des politiques, suivi de l'application et examen.

Les principes et les lignes directrices ne sont pas des obligations légales. De même, ils ne s'appliquent pas aux étapes formelles de la prise de décision au sens du traité et d'autres textes communautaires. C'est la raison pour laquelle les procédures législatives formelles et l'exercice formel des pouvoirs de mise en œuvre de la Commission avec l'aide de comités au titre de la "comitologie"¹² sont exclus.

Les normes minimales de la Commission en ce qui concerne la consultation du public (évoquée dans la section 1) s'appliquent aux consultations ouvertes du grand public, et aussi dans les cas où la Commission s'enquiert des avis de groupements relevant de la société civile et d'autres parties intéressées compte tenu des intérêts qu'ils représentent plutôt que de l'expertise qu'ils détiennent. En cas de doute quant à savoir si ce sont les normes minimales sur la consultation ou les lignes directrices qui sont applicables, les services de la Commission responsables devront fournir une orientation précise aux parties extérieures concernées.

À certaines étapes de l'élaboration des politiques, il peut être important de donner aux experts la possibilité d'entrer en contact avec les parties intéressées, par exemple par le biais de conférences, ainsi que l'illustre le schéma de la figure 1.

¹² Décision 1999/468/CE du Conseil.

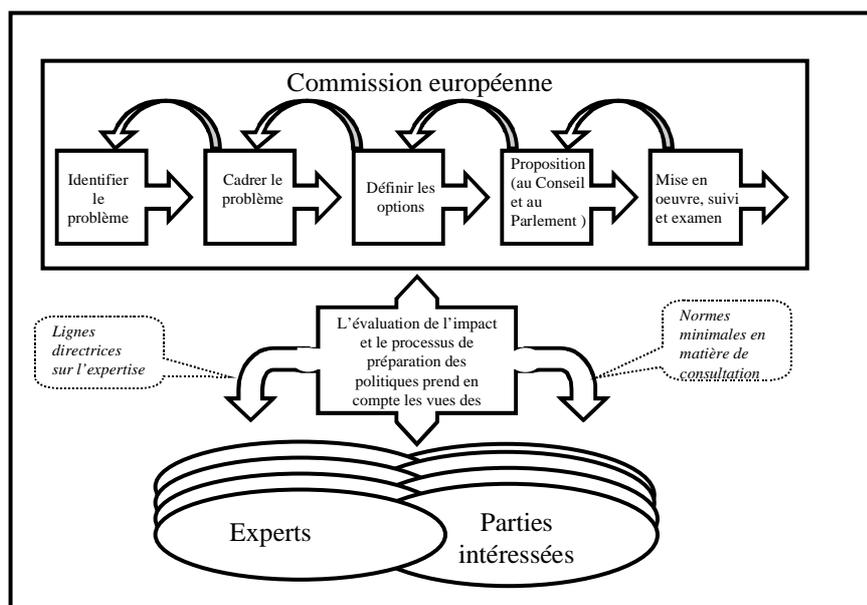


Figure 1: La Commission peut consulter aussi bien des experts que les parties intéressées. Les experts peuvent être consultés à tout moment du cycle d'élaboration des politiques. Les normes minimales s'appliquent aux processus de consultation par lesquels la Commission souhaite obtenir des informations de la part des parties intéressées en vue d'élaborer ses politiques avant décision du collège des Commissaires.

Les présentes lignes directrices s'appliqueront à partir du 1er janvier 2003.

3 PRINCIPES DE BASE QUE DOIVENT APPLIQUER LES SERVICES DE LA COMMISSION

Le Livre blanc sur la gouvernance européenne a mis en avant les principes de responsabilité, de pluralisme et d'intégrité devant être suivis lorsqu'il s'agit de recueillir et d'utiliser des avis d'experts. Ces principes s'inscrivent dans le cadre d'autres principes généraux permettant d'améliorer la gouvernance: ouverture, participation, efficacité, cohérence, proportionnalité et subsidiarité. Dans la présente section, ces principes ont été regroupés en trois principes fondamentaux. Les services de la Commission doivent toujours les appliquer lorsqu'ils recueillent et utilisent des avis d'experts dans les limites définies dans la section 2. Chaque principe fondamental est accompagné d'une présentation succincte, couvrant également les principes et les déterminants connexes.

Qualité

La Commission doit rechercher des avis d'un niveau de qualité élevé et approprié.

Trois critères permettent de déterminer la qualité d'un avis: l'excellence; la mesure dans laquelle les experts agissent d'une manière indépendante; le pluralisme.

Dans de nombreux cas, la qualité de l'expertise scientifique peut reposer simplement sur l'excellence des scientifiques, entérinée par le jugement des pairs, et compte tenu d'indicateurs tels que le nombre et l'impact de publications spécialisées. Cependant, pour assurer que la gamme d'expertise recueillie soit adéquate et réponde aux besoins, il peut également être utile de faire appel à des experts dont la réputation découle d'autres facteurs tels que par exemple la possession de connaissances pratiques.

C'est un truisme d'affirmer que personne n'est totalement "indépendant": il est impossible de faire totalement abstraction des acquis personnels - famille, culture, employeur, etc. On peut néanmoins attendre de la part des experts qu'ils agissent d'une manière indépendante dans la mesure du possible. Les experts peuvent bien évidemment toujours apporter avec eux des connaissances qu'ils possèdent du fait de leurs attaches familiales ou de leur nationalité: certains ont même d'ailleurs parfois été choisis précisément pour cette raison. Néanmoins, le but est de minimiser le risque de voir les intérêts personnels fausser les avis émis grâce à la mise en place de pratiques qui promeuvent l'intégrité, en énonçant explicitement tous les liens de dépendance, et en reconnaissant que, selon les cas, certains de ces liens auront plus d'impact que d'autres sur le processus d'élaboration des politiques.

Le critère final de la qualité est le pluralisme. Dans la mesure du possible, il importe de veiller à la diversité des points de vue recueillis. Cette diversité peut découler de différences d'approche scientifique, de type d'expertise, de différentes attaches institutionnelles, ou d'opinions divergentes sur les hypothèses fondamentales concernant la question.

En fonction de la question et de l'étape du cycle de l'élaboration des politiques, le pluralisme se traduit également par la prise en compte de l'expertise multidisciplinaire et multisectorielle, ainsi que des avis minoritaires et non-conformistes. D'autres facteurs peuvent également jouer un rôle important, tels que les paramètres géographiques et culturelles, ainsi que les perspectives en matière de genre.

Ouverture

La Commission doit faire preuve d'ouverture lorsqu'elle recherche et utilise des avis d'experts

La transparence est une précondition-clé pour plus de responsabilité de toutes les parties concernées. La transparence est requise, notamment en ce qui concerne la manière dont les problèmes sont définis, les experts choisis et les résultats traités. L'ouverture exige également une stratégie de communication proactive - et adaptée aux problèmes en cause - dans laquelle la Commission doit s'efforcer en permanence d'expliquer aux parties intéressées et au grand public la manière dont elle utilise l'expertise. Dans cet esprit, tant les problèmes eux-mêmes

que les avis reçus doivent être rendus intelligibles pour les non-spécialistes. Des principes généraux concernant l'accès du public aux documents existent¹³.

À l'intérieur du cadre institutionnel, la Commission est politiquement responsable de ses initiatives et ne doit pas donner l'impression de se réfugier derrière des avis d'experts. Elle doit au contraire pouvoir justifier et expliquer la façon dont les avis d'experts ont été pris en compte et les choix qu'elle a faits sur la base de ces avis. De même, la responsabilité s'étend aussi aux experts qui doivent, notamment être disposés à justifier leurs avis en expliquant les éléments et raisonnements sur lesquels ils reposent.

La quête de l'ouverture réclame toutefois une certaine prudence. Il y a des cas où une ouverture excessive pourrait nuire à la qualité des avis, ou léser les intérêts légitimes de ceux qui sont engagés dans le processus. Le niveau d'ouverture doit ainsi être adapté aux tâches à effectuer (voir ci-dessous). Il importe néanmoins d'être toujours aussi transparent que possible sur les *motifs conduisant à une ouverture réduite*.

Efficacité

La Commission doit assurer que les méthodes qu'elle utilise pour obtenir et utiliser des avis d'experts soient efficaces

Dans l'application des mesures introduites dans la présente communication, les services doivent s'efforcer d'utiliser efficacement des ressources limitées en mettant en balance les coûts à court terme (par exemple temps de travail du personnel) et les avantages à plus long terme (par exemple une mise en œuvre plus facile de politiques solides).

Les modalités de l'obtention et de l'utilisation d'avis d'experts doivent en conséquence être proportionnées aux tâches à réaliser, compte tenu du secteur concerné, de la question en débat et de l'étape du cycle d'élaboration de la politique.

Ainsi, des méthodes conçues pour mettre en évidence, à un stade précoce, des questions en vue d'y apporter une réponse politique sont, par exemple, peu susceptibles de s'appliquer au suivi de politiques en cours. Des méthodes utilisables pour apporter de petites modifications techniques aux réglementations seront probablement inadaptées dans des cas sensibles pour lesquels les connaissances scientifiques peuvent être très incertaines et les enjeux élevés sous l'angle des conséquences politiques, sociales, économiques ou environnementales d'une décision au niveau politique.

De toute manière, il faudra un système de suivi, d'évaluation d'examen continu pour pouvoir améliorer en permanence les méthodes. Ce système doit porter aussi bien sur le processus que sur les résultats. Selon la nature de la question en cause, il devra prendre en compte le point de vue des services de la Commission, des experts et des parties intéressées en reconnaissant qu'il se peut que ces différentes parties intéressées ne jugent pas nécessairement l'efficacité selon les mêmes critères.

13 La diffusion de l'information devrait être conforme au Règlement (EC) N°1049/2001 concernant l'accès du public aux documents du Parlement Européen, du Conseil et de la Commission, et au Règlement (EC) 1045/2001 concernant la protection des données.

Les principes fondamentaux

En résumé, la Commission doit toujours:

- i) rechercher des avis d'un niveau de qualité élevé et approprié
- ii) faire preuve d'ouverture dans l'obtention et l'utilisation d'avis d'experts
- iii) assurer que les méthodes qu'elle emploie pour recueillir et utiliser des avis d'experts soient efficaces et proportionnées.

4 LIGNES DIRECTRICES POUR LES SERVICES DE LA COMMISSION

Les lignes directrices exposées ci-dessous reposent sur les principes précités. On trouvera dans l'annexe les modalités pratiques d'application pour les services.

Planification

1. La Commission doit maintenir un niveau adéquat d'expertise interne pour pouvoir se comporter comme un "client intelligent" lorsqu'elle organise et agit sur la base d'une expertise externe. Lorsque les services ne disposent pas de l'expertise nécessaire, ils doivent s'efforcer de la trouver dans d'autres services.
2. Les questions dans le cadre des politiques exigeant des avis d'experts doivent être identifiées le plutôt possible. Des exercices de prospective peuvent être utiles à cet égard.

Préparatifs en vue de l'obtention d'avis d'experts

3. La manière dont il est fait appel à des experts (experts internes, consultants, groupes d'experts, conférences, etc.) doit être déterminée par l'urgence, la complexité et la sensibilité de la question en cause¹⁴.
4. Les autres services susceptibles d'être concernés doivent être invités à apporter une contribution.
5. Les services doivent d'abord évaluer la mesure dans laquelle leurs besoins peuvent être satisfaits par un des mécanismes existants et conformes aux principes fondamentaux. Il peut s'agir de comités scientifiques permanents ou d'expertise interne, par exemple celle qui existe au Centre commun de recherche (CCR). Des mécanismes adéquats peuvent également être trouvés dans les États membres, les pays partenaires ou des organisations internationales.
6. Il importe de définir clairement la portée et les objectifs de l'intervention des experts ainsi que les questions qui leur seront soumises. Les services peuvent, le cas échéant, consulter les parties intéressées sur la formulation des questions et des hypothèses qui les sous-tendent, surtout en ce qui concerne les questions sensibles¹⁵. Les hypothèses pourront être réexaminées au cours des différentes étapes de l'élaboration de la politique.
7. Il importe de déterminer le profil de l'expertise nécessaire. La nature de la question en cause doit déterminer la composition optimale. Les services doivent néanmoins veiller à ce que les différentes disciplines ou secteurs concernés soient dûment reflétés dans les avis fournis. On pourra ainsi, par exemple, faire appel à des experts jouissant de connaissances pratiques acquises par la pratique quotidienne d'une activité.

Identification et sélection des experts

-
- 14 Sans préjudice des cas dans lesquels le droit en vigueur exige la consultation de comités scientifiques spécifiques.
 - 15 Cela peut cependant ne pas s'appliquer aux contrats d'étude si les parties intéressées sont en situation de présenter ultérieurement des offres en vue de l'exécution des travaux.

8. Les services doivent "ratisser" le plus large possible pour trouver une expertise adéquate. Dans la mesure du possible, il importe de chercher un sang neuf et des idées nouvelles en s'adressant à des personnes n'appartenant pas aux milieux auxquels le service s'adresse habituellement. Les services doivent également veiller à ce que les groupes soient composés d'au moins 40 % des représentants des deux sexes¹⁶.
9. Il importe de prendre en considération aussi bien les avis orthodoxes que les avis divergents. Il faut toutefois opérer une distinction entre les tenants de théories complètement discréditées et ceux dont les idées apparaissent étayées par des éléments de preuve plausibles.

Gestion de la participation d'experts

10. Lorsqu'ils font appel à des experts, les services doivent garder les traces du processus, notamment les mandats et les principales contributions des différents experts ou groupes d'experts.
11. En consultation avec les experts eux-mêmes, la Commission doit établir si l'expertise réunie couvre les thèmes à traiter et si suffisamment d'informations et de données de base sont disponibles, et s'assurer que les tâches fixées soient bien comprises.
12. Les experts doivent immédiatement signaler s'ils ont un intérêt direct ou indirect dans la question en cause, ainsi que tout changement en ce domaine au cours des travaux. La Commission doit décider si un conflit d'intérêt quelconque est susceptible de compromettre la qualité des avis.

Assurer l'ouverture

13. Pour autant qu'aucune exception au droit d'accès ne s'applique¹⁷, les principaux documents relatifs à l'utilisation d'experts sur une question, et notamment les avis eux-mêmes, doivent être mis à la disposition du public dès que possible. Les services doivent s'efforcer de fournir des traductions des documents, au moins sous forme de résumés, dans la mesure de ce qui est possible en pratique, et notamment lorsqu'il s'agit de questions sensibles. Des retards éventuels ou des contraintes pratiques interdisant la fourniture de traductions ne doivent pas empêcher la mise à disposition de documents dans leur langue d'origine.
14. Les services doivent envisager de permettre au public d'assister à certaines réunions d'experts, en particulier lorsqu'il s'agit de questions sensibles.
15. Les services doivent insister auprès des experts pour qu'ils indiquent clairement les éléments (par exemple sources, références) sur lesquels ils fondent leurs avis, ainsi que toute incertitude ou vue divergente persistante.

16 Conformément à la décision de la Commission du 19 juin 2000 concernant l'équilibre entre les hommes et les femmes au sein des comités et des groupes d'experts qu'elle établit (JO L 154 du 27.6.2000, p. 34).

17 Règlement (CE) n° 1049/2001 du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.

16. Les services doivent envisager la manière de promouvoir un débat sur la base d'informations complètes et structurées entre les décideurs, les experts et les parties intéressées (par exemple ateliers, conférences de consensus), en particulier lorsqu'il s'agit de questions sensibles.
17. D'une manière générale, toute proposition présentée par les services à la Commission aux fins de décision doit être accompagnée d'une description des avis d'experts considérés, et de la manière dont la proposition en tient compte, notamment dans les cas où les avis n'ont pas été suivis. Dans la mesure du possible, ces informations doivent être rendues publiques lorsque la proposition de la Commission est adoptée officiellement.

5 Mise en œuvre, suivi et examen des principes et lignes directrices

La mise en œuvre des principes et des lignes directrices doit être considérée comme un processus évolutif. Il faudra ainsi mettre en place un système de suivi et d'examen pour améliorer en permanence les méthodes, et pour juger la mesure dans laquelle les objectifs ont été atteints. Ce système comprendra les fonctions suivantes:

- Une collaboration interservices rassemblera l'expérience et promouvra une culture d'apprentissage mutuel, avec le cas échéant la mise sur pied d'actions de formation,. Des outils d'information seront utilisés pour rassembler et partager les informations nécessaires¹⁸
- Les directions générales mettront sur pied les procédures nécessaires pour évaluer l'expérience acquise dans la mise en œuvre des lignes directrices, notamment les leçons tirées et les problèmes rencontrés.
- Les directions générales rendront compte de l'expérience acquise dans la mise en œuvre des lignes directrices en tant que contribution au rapport annuel sur la mise en œuvre du plan d'action de la Commission intitulé "Mieux légiférer".
- En 2005, la Commission organisera une évaluation indépendante de l'application des présentes lignes directrices, comprenant notamment un exercice d'étalonnage concernant les bonnes pratiques dans les États membres. Dans l'intervalle, il faudra également examiner la mesure dans laquelle les lignes directrices de la Commission pourraient former la base d'une approche commune pour une application plus large, au sens du livre blanc sur la gouvernance européenne.

18 Le plan d'action "Science et société" prévoit un certain nombre d'initiatives à cet égard, notamment le système pilote "Scientific Information for Policy Support in Europe"(SINAPSE), et un portail internet (guichet unique) fournissant un accès à des informations sur les procédures consultatives utilisées par les différents services de la Commission.

ANNEXE

QUESTIONS PRATIQUES

La présente section complète les principes de base et les lignes directrices en suggérant des questions pratiques et les meilleures pratiques à prendre en considération par les services lorsqu'ils requièrent et utilisent des avis d'experts. Ils sont indicatifs et ont pour but d'aider les services de la Commission à prendre les mesures adaptées aux circonstances de chaque cas.

Le contenu de la cette section sera, le cas échéant, mis à jour à la lumière de l'expérience acquise lors de la mise en œuvre des principes et des lignes directrices.

Planification

Disponibilités en personnel

Existe-t-il une expertise interne suffisante pour satisfaire les besoins du service et lui permettre d'agir en tant que "client intelligent" d'avis extérieurs?

Quelle est la tendance à long terme au niveau du personnel du service? La mobilité doit-elle renforcer ou réduire l'expertise interne? Des experts nationaux détachés peuvent-ils jouer un rôle? Le cas échéant, cela peut-il avoir des effets sur la "mémoire d'entreprise" du service et son indépendance perçue?

Nécessité réelle de faire appel à de l'expertise extérieure

A-t-on correctement identifié l'expertise déjà disponible au sein de la Commission et au-delà? Quelles informations ou quelle assistance d'autres services pourraient-ils fournir? Des connaissances utiles ont-elles été acquises dans le cadre de programmes de recherche européens? Existe-t-il des outils¹⁹ aptes à contribuer à la fourniture d'informations sur, par exemple, l'état de l'art, ou des avis antérieurs, etc.?

De l'expertise utile est-elle disponible dans d'autres services, tels que le CCR? L'appel à de l'expertise extérieure peut-il accroître la crédibilité du processus?

Amélioration du rapport coût/efficacité

Y a-t-il lieu d'inviter d'autres services à apporter une contribution (par exemple lorsqu'il y a des questions concernant plusieurs services)? Y a-t-il eu des échanges d'informations sur des travaux d'experts antérieurs concernant la question traitée? Faut-il que les services coordonnent leurs approches en matière d'appel à des experts pour éviter tout double emploi inutile?

Un groupage des questions ne permettrait-il pas de mieux utiliser les ressources? Peut-on le faire au cours de l'examen de la stratégie politique annuelle (en même temps que sont identifiées les initiatives exigeant des évaluations d'incidence)?

Des dispositions ont-elles été prises pour rendre facilement disponible sous une forme intelligible la base de connaissances du service (expertise interne, études, programmes, etc.)?

19 Par exemple le réseau pilote ouvert basé sur l'internet "SINAPSE" (voir plan d'action "Science et société").

Mécanismes d'alerte précoce pour détecter les questions émergentes

Le service surveille-t-il activement l'horizon? Le service est-il informé des activités de prospective scientifique et technologique?

☞ Conseil pratique:

Les activités européennes, nationales et régionales dans le domaine de la prospective et de l'évaluation scientifique et technologique fournissent une série d'analyses des développements de la science et de la technologie et de leurs implications socio-économiques²⁰.

Préparatifs en vue de l'obtention d'expertise

Formulation des questions

Toutes les facettes du problème ont-elles été correctement analysées et intégrées dans les questions soumises aux experts?

☞ Conseil pratique:

Dans l'évaluation des risques, tous les risques plausibles ont-ils été pris en considération? Les questions soumises aux experts en tiennent-elles compte? En pratique, il peut être nécessaire de trouver un compromis entre les avantages d'une approche large et le caractère limité des ressources.

Faut-il associer différents groupes (par exemple les parties intéressées ou les représentants de la société civile) à la formulation des questions? Si oui comment?

Choix de la bonne méthode

La question peut-elle être traitée correctement par des contacts avec un ou plusieurs experts (par le biais de questionnaires, de contrats d'experts, etc.), ou bien le traitement de la question peut-il être facilité par des discussions interactives et collégiales au sein de groupe d'experts constitués avec soin?

☞ Conseil pratique:

Des contacts informels peuvent donner rapidement des résultats. Ils sont souvent adaptés au tout début de l'élaboration des politiques, et pour des questions non sensibles. D'un autre côté, des groupes multidisciplinaires et multisectoriels favorisent une fécondation croisée d'idées, stimulent les débats et donnent lieu à des avis plus pointus. Ceci doit conduire à des avis meilleurs et accroître la crédibilité du processus.

Détermination de l'expertise nécessaire

20 Voir les sites <http://cordis.lu/rtd2002/foresight/home.html> et <http://www.jrc.es/welcome.html> pour plus d'informations sur les exercices de prospective.

Qui doit déterminer la gamme d'expertises nécessaires? Des discussions internes ne suffiraient-elles pas? Serait-il utile de faire intervenir également les parties intéressées?

La question exige-t-elle une expertise provenant de disciplines ou de secteurs différents? Comment trouver le bon dosage?

Quels sont les critères de sélection (par exemple la renommée universitaire) et d'un rejet éventuel (par exemple les experts travaillant pour une entreprise risquant d'être concernée)?

Comment refléter des avis divergents? Dans quelle mesure les vues diverses ont-elle été représentées?

☞ Conseil pratique:

Une approche consiste à assurer que les tenants d'écoles de pensée différentes soient représentés parmi les experts. Une autre est d'organiser des rencontres pour permettre aux partisans d'idées "non orthodoxes" de dialoguer avec les partisans d'idées plus classiques.

La question en cause exige-t-elle un ou plusieurs experts de chaque État membre? Tel peut être le cas lorsqu'il s'agit d'évaluer et de comparer des situations nationales.

Est-il indiqué de faire appel à des experts en dehors de la communauté scientifique? Il peut s'agir, par exemple, de juristes, de spécialistes en éthique, ou de personnes disposant de connaissances pratiques acquises par l'exercice quotidien d'une activité.

☞ Conseil pratique:

Dans certains cas, il peut être indiqué de réunir des experts et des scientifiques dans un même groupe. Dans d'autres, il peut être préférable de faire travailler deux ou plusieurs groupes de manière indépendante, mais avec la possibilité, le cas échéant, de travailler ensemble. Le choix peut être fonction de l'étape du processus d'élaboration de politique dans lequel on se situe.

Faut-il faire appel à des experts extérieurs à l'Europe?

☞ Conseil pratique:

Lorsque les implications d'une question politique dépassent le cadre européen, il peut être utile de faire appel à des experts provenant de pays tiers concernés. Ces experts peuvent utilement compléter l'expertise européenne dans d'autres cas également.

Identifier et choisir les experts

Faut-il recourir à des appels à candidatures pour trouver l'expertise nécessaire pour former les groupes d'experts? De tels appels ont-ils été diffusés le plus largement possible, notamment par des moyens électroniques? Des appels ouverts peuvent être particulièrement indiqués lorsqu'il s'agit de traiter des questions sensibles et que les groupes sont probablement appelés à exister pour un certain temps.

L'expertise doit-elle être rassemblée sous la forme de travaux de consultance (études réalisées à la suite d'appels d'offres ouverts conformes aux règles applicables aux marchés publics)²¹?

Les réseaux existants, tels que ceux créés par les programmes de recherche nationaux et européens, peuvent-ils être utilement exploités?

Faut-il constituer un comité de sélection, avec, éventuellement, des "pairs" extérieurs, pour choisir les experts?

Gérer l'implication des experts

Comment traiter les modifications demandées par les experts et concernant leur plan de travail (suite par exemple à un progrès scientifique ou d'autres événements inattendus)? Que faire lorsque des experts estiment qu'ils ne peuvent dans les délais impartis qu'effectuer une partie du travail? S'il apparaît nécessaire de modifier le plan de travail, les modifications peuvent-elles être acceptées dans les délais prévus pour l'obtention de l'avis des experts? Par ailleurs, faut-il prévoir d'autres modalités pour examiner les questions non initialement couvertes?

Les experts ont-ils besoin de données ou d'informations supplémentaires? Le service est-il raisonnablement en mesure de pallier ce manque? Peut-il être fait appel à d'autres services (par exemple en exploitant les réseaux de recherche du programme-cadre)?

☉ Conseil pratique:

L'expérience a montré que les services doivent parfois déployer d'importants efforts pour fournir les informations et les données dont ont besoin les experts. Il importe de ne pas partir du principe que les experts vont chercher et rassembler les informations eux-mêmes. Il importe ainsi d'en tenir compte dès la planification.

Dans quels cas faut-il accepter que des experts supplémentaires soient cooptés à titre permanent ou temporaire pour faire partie du groupe? Une expertise intérieure peut-elle être mobilisée pour combler les lacunes dans les connaissances?

Faut-il financer de nouveaux travaux de recherche pour combler des lacunes importantes dans les connaissances?

Tous les experts sont-ils convenablement engagés dans le processus? Le mandat est-il bien compris?

☉ Conseil pratique:

La dynamique du groupe est importante, et le rôle du président est essentiel en la matière. Certains pourraient apporter une contribution moindre que prévue, voire se retirer complètement, s'ils considèrent que leurs interventions ne sont pas suffisamment reconnues.

Faut-il que les experts signent une déclaration présentant les éventuels conflits d'intérêt? Le service a-t-il prévu comment réagir en cas de conflit?

21 Des règles spéciales peuvent être applicables aux agences de l'UE.

☞ Conseil pratique:

Une règle générale serait d'exclure qu'un expert qui déclarerait un conflit d'intérêt potentiel préside un groupe ou joue le rôle de rapporteur. Il pourrait parfois être nécessaire de remplacer ces experts par d'autres, ou de les inviter à ne pas participer à certaines parties de la discussion.

Assurer l'ouverture

Quels documents importe-t-il de rendre directement disponibles?

☞ Conseil pratique:

On pourrait envisager la liste de documents suivante:

- *une note explicative sur la problématique en cause et le recours à l'avis d'experts, incluant notamment le calendrier et les informations sur les possibilités de consultation ouverte;*
- *un mandat;*
- *les critères utilisés pour choisir les experts;*
- *les noms des experts²²;*
- *les déclarations d'intérêt;*
- *les procès verbaux de réunions;*
- *les avis donnés (y inclus les avis divergents).*

☞ Conseil pratique:

Dans certains cas, il pourrait être indiqué de ne pas divulguer l'identité des experts, par exemple pour les mettre à l'abri de toute pression extérieure indésirable ou pour protéger les intérêts légitimes des parties concernées par la procédure. Toute interdiction de divulguer l'identité d'experts doit normalement être d'une durée limitée et être dûment justifiée.

Le nécessaire a-t-il été fait pour assurer qu'aucune exception au droit d'accès ne risque de s'appliquer? Les informations économiquement sensibles ont-elles été dûment protégées?

Toutes les conséquences de la divulgation d'informations ont-elles été envisagées? Ne risque-t-on pas des effets négatifs non souhaités (par exemple le déclenchement d'une panique)? Ne serait-il néanmoins pas plus dangereux de ne pas divulguer certaines informations? Quelles informations seront-elles fournies sur les motifs d'une non-divulgence? Ces questions ont-elles été envisagées dans le cadre d'un plan relatif à la communication quant aux risques?

Où faut-il rendre directement disponibles les informations et les documents? Suffit-il de les mettre sur le site EUROPA du service concerné? Cette opération peut-elle être effectuée sans délai dès que les documents auront été finalisés, ou qu'une décision aura été prise de les diffuser sous forme de projets? Le site internet est-il suffisamment facile à consulter? Les

22 La divulgation de l'identité des experts doit être conforme au règlement (CE) n° 45/2001 sur la protection des personnes à l'égard du traitement des données.

informations peuvent-elles être fournies par un portail internet unique couvrant les cas où les services de la Commission requièrent l'avis d'experts (un "guichet unique")²³?

Le stade auquel se trouvent les documents est-il suffisamment clair (projet ou final, numéro de la version, sous la responsabilité des experts ou approuvé par le service de la Commission concerné, etc.).

Est-il indiqué, notamment dans les cas sensibles, de publier d'abord les avis d'experts sous une forme provisoire, pour une période de consultation donnée? Ce type de procédé a-t-il été annoncé clairement dès le début des travaux? Les experts ont-ils les moyens de réagir aux observations reçues?

Le public doit-il être autorisé à assister aux réunions?

☉ Conseil pratique:

Pour les groupes d'experts permanents, on pourrait envisager de permettre l'accès du public à au moins une réunion par an. L'accès du public pourrait être limité lors des parties de réunions où sont examinées des informations confidentielles. Il pourrait également être nécessaire de prévoir un laps de temps suffisant pour que les experts puissent établir des relations de confiance mutuelle en dehors des feux de la rampe.

Les avis ont-ils suffisamment de substance et sont-ils suffisamment documentés?

Les avis doivent-ils être soumis à d'autres personnes aux fins de commentaires ou de validation? S'agira-t-il d'un examen scientifique par les paires? Est-il indiqué de soumettre les avis aux fins d'examen et de commentaires à un cercle d'experts et de parties intéressées élargi (procédé parfois appelé "examen par les paires élargi")? Des moyens sont-ils prévus pour enregistrer et évaluer des commentaires spontanés suite à la publication des avis?

La question exige-t-elle des contacts entre experts, parties intéressées et décideurs? Cet aspect peut-être particulièrement important pour les questions sensibles. Des procédures de participation²⁴ ont été utilisées avec succès au niveau national et régional. Des débats au niveau européen pourraient être utiles pour certaines questions.

Exploitation des avis reçus

Quand le rôle des experts cesse-t-il?

☉ Conseil pratique:

À un certain moment, la Commission doit émettre un jugement sur les avis et les opinions qu'elle a reçus. Dans le cas de questions sensibles, si des incertitudes subsistent, plusieurs possibilités existent. La Commission peut ainsi décider de demander de nouveaux avis, de financer de nouvelles recherches ou de faire une proposition provisoire en application du principe de précaution.

23 Un portail de ce type a été envisagé dans le plan d'action "Science et société". Il pourrait être mis en œuvre dans le cadre de "Science et société", pour compléter "Votre voix en Europe", qui concerne les consultations du public.

24 Le plan d'action "Science et société" de la Commission promouvra des initiatives de ce genre.

Comment la proposition de la Commission montre-t-elle la manière dont les avis d'experts ont été pris en considération? Cela peut-il être expliqué dans l'exposé des motifs, ou dans une annexe de la proposition? Les experts en ont-ils été informés de ce fait, ainsi que du résultat du processus auquel ils ont contribué?

Des mesures adéquates ont-elles été prévues pour communiquer les résultats de la consultation aux parties intéressées et au grand public? Une stratégie de communication a-t-elle été établie, notamment en ce qui concerne les rapports avec les médias? Cet aspect revêt une importance particulière dans les cas sensibles.