

LES PAPIERS  
DE RECHERCHE DE  
L'ENA

Collection

QUESTIONS  
EUROPÉENNES ET  
INTERNATIONALES

PR ENA QEI 2020-03



# La consultation des parties prenantes par la Commission européenne lors de l'élaboration des normes

LAURE-ALICE BACQUAERT

# Résumé

## La consultation des parties prenantes par la Commission européenne lors de l'élaboration des normes. L'exemple du paquet « roaming » (2013 et 2016)

La participation des parties prenantes dans l'élaboration des politiques publiques ne se résume plus aujourd'hui à de simples activités de lobbying et de persuasion des autorités publiques pour la protection d'intérêts privés. Au contraire, les parties prenantes sont devenues des partenaires indispensables dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques européennes. La Commission, qui est une très petite administration, a, depuis le début de l'intégration européenne, des contacts réguliers avec les parties prenantes. C'était un moyen pour elle de remédier à son manque d'expertise. C'est ensuite également devenu un moyen pour combler le déficit démocratique et le manque de légitimité dont elle fait face en tant qu'organe non élu. La Commission a ainsi développé au fil du temps des règles et des principes dans des lignes directrices qu'elle révisé et améliore régulièrement, pour favoriser une consultation des parties prenantes la plus efficace et la plus effective possible. Ces règles font aujourd'hui partie intégrante de l'Agenda pour une meilleure réglementation établi sous la Commission Juncker en 2015. Cependant, la multiplicité des règles et les différents régimes de consultation qui ont été mis en place rendent la lisibilité et la compréhension du régime de consultation des parties prenantes particulièrement difficile. Cette thèse s'attache donc, à partir de l'étude des lignes directrices et de la boîte à outils pour une meilleure réglementation, et en se basant sur une étude du cas de l'élaboration du paquet « roaming » en 2013 et 2016, à analyser en détail le régime de consultation des parties prenantes de la Commission et à voir comment ces règles sont appliquées en pratique. Pour répondre à cela, cette thèse se concentre sur les trois principales étapes qui organisent le processus de consultation des parties prenantes de la Commission, à savoir l'élaboration d'une stratégie de consultation par la Direction générale chef de file de l'initiative, suivie par la mise en œuvre de la consultation avant de se conclure par la restitution de la consultation.

**Mots-clés :** Commission européenne, législation, consultation, parties prenantes, lobbying, paquet roaming

### **Stakeholders' consultation in the Commission law making process.**

#### **The « roaming package » case (2013 and 2016)**

*The participation of stakeholders in the development of public policies is no longer a matter of lobbying or a process to convince public authorities to protect private interests. On the contrary, stakeholders have become essential partners in the development and implementation of European public policies. The Commission, being a very small administration, had regular contacts with stakeholders since the beginning of the European integration. It was initially a means to address its lack of expertise but it then also became a means of addressing the democratic deficit and lack of legitimacy that the Commission faces as an unelected body. Over time, the Commission has thus developed rules and principles through guidelines that are regularly reviewed and improved to promote the most effective and efficient consultation of stakeholders. Those rules are today part of the Better Regulation Agenda established under the Juncker Commission in 2015. However, the multiplicity of these rules and of the different consultation regimes that has been developed make it particularly difficult to understand the stakeholder consultation regime with clarity. Based on the study of the Better regulation guidelines and toolbox and on a case study on the roaming package, this thesis tries to understand the Commission's stakeholder consultation regime and how those rules are enforced in practice. To address it, this thesis focuses on the three main stages that structure the Commission's stakeholder consultation process, namely the development of a consultation strategy by the lead DG, followed by the implementation of the consultation and then concluded by the restitution of the consultation.*

**Keywords:** European Commission, regulation, consultation, stakeholders, lobbying, roaming package

## L'auteure

Diplômée en droit et en études européennes, ancienne élève de la promotion Robert Schuman du Mastère spécialisé « Expert en affaires publiques européennes » de l'ENA, Laure-Alice Bacquaert développe son expertise des affaires européennes grâce à différentes expériences dans les institutions européennes et françaises. Elle rédige ce papier dans le cadre de sa scolarité à l'ENA où elle s'intéresse aux questions interinstitutionnelles et à la politique pour une meilleure réglementation.

LES PAPIERS DE RECHERCHE DE L'ENA

Collection QUESTIONS EUROPÉENNES ET INTERNATIONALES

# La consultation des parties prenantes par la Commission européenne lors de l'élaboration des normes

## L'exemple du paquet « roaming » (2013 et 2016)

PR ENA QEI 2020-03

OCTOBRE 2020

LAURE-ALICE BACQUAERT

Ce Papier de recherche est issu d'un mémoire soutenu en juin 2019 dans le cadre du diplôme de Mastère spécialisé® « Expert en Affaires publiques européennes » de l'ENA.

Retrouvez la publication sur :

<https://www.ena.fr/La-recherche-a-l-ENA/Publications/Collection-Les-papiers-de-recherche-de-l-ENA>

---

# SOMMAIRE

<b>Introduction</b> .....	<b>6</b>
1.1. La notion de consultation.....	7
1.2. La consultation selon la Commission .....	9
1.2.1. L'évolution de la consultation .....	9
1.3. La consultation des parties prenantes par la Commission.....	11
1.3.1. La définition de la notion de parties prenantes.....	11
1.3.2. Le régime de consultation des parties prenantes de la Commission.....	12
1.4. Objet de la thèse professionnelle .....	13
<b>1. La stratégie de consultation des parties prenantes et son application dans le cadre de l'élaboration du paquet « roaming »</b> .....	<b>15</b>
1.1. Le contexte du paquet « roaming » .....	15
1.2. La mise en place d'une stratégie de consultation par la DG chef de file .....	16
1.2.1. Qu'est-ce qu'une stratégie de consultation ? .....	16
1.2.2. La définition des objectifs de la consultation .....	18
1.3. L'identification des parties prenantes par la Commission .....	20
1.3.1. Une approche large de la notion de « parties prenantes » par la Commission	20
1.3.2. L'identification des parties prenantes par les services de la Commission .....	22
1.3.3. Les parties prenantes dans le secteur du « roaming » .....	24
1.4. La définition des méthodes et des instruments de consultation.....	26
1.4.1. La consultation publique en ligne .....	27
1.4.2. Les interactions directes avec les parties prenantes.....	28
1.4.3. Les consultations dans les enceintes plus restreintes et limitées de représentants d'intérêts .....	28
<b>2. La conduite de la consultation des parties prenantes et son application dans le cadre de l'élaboration du paquet « roaming »</b> .....	<b>30</b>
2.1. Les principaux temps et méthodes de consultation des parties prenantes tels que prévus par les lignes directrices de 2017 .....	30
2.1.1. L'élaboration ou la révision d'un acte législatif .....	30
2.1.2. L'élaboration des actes délégués, d'exécution et des mesures PRAC.....	32
2.1.3. A tout moment sur la plateforme en ligne « Donnez votre avis ».....	33
2.2. La mise en œuvre de la stratégie de consultation des parties prenantes dans le cas du paquet « roaming » .....	34
2.2.1. Les activités de consultation des parties prenantes menées pour l'élaboration du paquet « roaming » .....	34
2.3. L'accessibilité et la visibilité de la consultation par les parties prenantes et son application dans le cadre du paquet « roaming » .....	40
2.3.1. Les documents de consultation des parties prenantes .....	40
2.3.2. Le régime linguistique.....	42
<b>3. La restitution de la consultation des parties prenantes et son utilisation dans l'élaboration des politiques. Le cas du paquet « roaming »</b> .....	<b>45</b>
3.1. L'analyse des contributions .....	45
3.1.1. L'analyse des contributions des parties prenantes aux consultations publiques .....	45
3.1.2. L'analyse des contributions aux activités de consultation ciblée .....	48
3.1.3. L'analyse des autres contributions .....	48

3.2.	La présentation des résultats de la consultation des parties prenantes .....	49
3.2.1.	Les rapports factuels .....	49
3.2.2.	Le rapport de synthèse .....	50
3.2.3.	L'exposé des motifs de l'initiative législative .....	51
3.3.	L'évaluation de la consultation des parties prenantes .....	51
3.3.1.	Les mécanismes de contrôle possibles sur les consultations publiques .....	52
3.3.2.	L'absence de contrôle sur les consultations ciblées .....	53
3.4.	Bilan et conclusions tirées de l'étude de cas .....	53
3.4.1.	Sur les méthodes de consultation .....	54
3.4.2.	Sur les parties prenantes .....	54
3.4.3.	Lancement d'un nouveau processus de consultation dans le cadre de l'évaluation des règles sur le « roaming » .....	55
	<b>Conclusion .....</b>	<b>56</b>
	<b>Bibliographie .....</b>	<b>58</b>
	Documents institutionnels .....	58
	Commission européenne .....	58
	Décisions du médiateur européen .....	59
	Avis du comité d'examen de réglementation .....	59
	Autres .....	59
	Littérature .....	60
	Liens Web .....	61
	Entretiens et Interventions .....	61

L'École nationale d'administration n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les « Papiers de recherche de l'ENA ». Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

# Introduction

Les parties prenantes, entendues comme tout groupe ou individu qui peut affecter ou qui peut être affecté par une législation, sont devenues des partenaires indispensables dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Leur participation ne se résume plus aujourd'hui à de simples activités de lobbying et de persuasion des autorités publiques pour la protection d'intérêts privés<sup>1</sup>, mais elle est devenue un moyen de combler certaines lacunes. C'est d'abord un moyen de remédier à un manque d'expertise, en obtenant des informations auprès des parties prenantes qui seraient les plus touchées par une décision politique. Il s'agit également d'un moyen de combler un potentiel déficit démocratique ou un manque de légitimité et enfin, d'un moyen de favoriser la bonne mise en œuvre des normes<sup>2</sup>.

La question de cette participation est ainsi devenue de plus en plus importante, en particulier au niveau de l'UE, et suscite de nombreuses interrogations dans son exécution. En effet, représentant l'intérêt général de l'Union, la Commission européenne a le monopole de l'initiative dans le processus législatif et élabore à ce titre les propositions législatives<sup>3</sup> qui seront ensuite discutées et adoptées par les législateurs<sup>4</sup>. Elle peut également exercer des compétences déléguées et d'exécution qui lui sont conférées pour la mise en œuvre des actes législatifs adoptés par le Conseil de l'UE et le Parlement européen.

La Commission, étant une très petite administration (elle emploie près de 32 000 agents<sup>5</sup>), manque de personnel et d'expertise interne dans divers domaines politiques. Elle fait donc appel à un large éventail de sources « plus ou moins » externes, telles que les agences spécialisées, des études, des experts ou encore les parties prenantes pour combler ce manque. C'est ainsi que la consultation, alliée avec la transparence, est devenue une pratique essentielle du processus d'élaboration et de révision des initiatives et des politiques européennes.

---

<sup>1</sup> Tanasescu I. (2009), The European Commission and interest groups : towards a deliberative interpretation of stakeholder involvement in EU policy-making, Institute for European studies publication series n°13, p 56

<sup>2</sup> Ibid

<sup>3</sup> Article 17 TFUE

<sup>4</sup> Parlement européen et Conseil de l'UE

<sup>5</sup> Contre 53 000 agents pour la ville de Paris par exemple

**Activités de consultation de la Commission de 2015 à 2018 :**

<i>Numbers of:</i>	2015	2016	2017	2018
Public consultations	105	120	112	80
Percentage of public consultations in all official languages	26%	21%	55%	71%
Impact assessments	29	60	53	76
Evaluations*	53	65	74	67

<i>Numbers</i>	2015	2016	2017	2018
Roadmaps	76	57	77	51
Inception impact assessments	30	59	65	21
Evaluation roadmaps	71	88	33	63
Commission proposals	-*	-*	78	154

\* Commission proposals were made available for feedback as from 2017

Delegated acts	-	24	61	66
Implementing acts	-	42	73	76
Acts following regulatory procedure with scrutiny	-	32	31	31

Source : Commission staff working document, *Taking Stock of the Commission's Better Regulation Agenda*, SWD(2019) 156 final, p 7-8

## 1.1. La notion de consultation

« Le processus législatif est désormais imprégné par une logique consultative accrue. Notre époque est en effet marquée par la diversification et la multiplication des formes de consultations : formes publiques (comme les livres verts et blancs de la Commission), pour certaines emblématiques (pour évoquer les Grenelles et autres états généraux) ou encore des formes jusque-là restées obscures et désormais officialisées pour être encadrées (les lobbies). Le droit consultatif prend ainsi une place prépondérante bien qu'il soit dépourvu de force contraignante »<sup>6</sup>. Selon la professeur Célia Zolynski, le processus de consultation est devenu un élément essentiel, voire presque une étape obligatoire, dans la construction de la norme. En effet, celui-ci a pris une place importante dans le processus législatif puisqu'aujourd'hui aucune décision publique ne serait perçue comme légitime « si elle n'a pas été auparavant discutée, partagée et testée dans un cadre collectif »<sup>7</sup>.

La consultation est une notion complexe qui désigne des réalités différentes. Elle est souvent utilisée au même titre que la notion d'avis ou de dialogue et est souvent confondue avec la notion de participation<sup>8</sup>. Elle n'est néanmoins pas un exercice

<sup>6</sup> Zolynski C. (2011), Questions de légistique soulevées par la construction de la norme à l'aune du renouvellement des sources de droit, dans N. Martial-Braz, J.-F. Riffard, M. Behar-Touchais, *Les mutations de la norme. Le renouvellement des sources du droit*, op. cit., p. 51-64, spéc. p. 54.

<sup>7</sup> Rapport du Conseil d'État, *Consulter autrement, participer effectivement*, 2011, p 17

<sup>8</sup> Dargent F. (2016), *La consultation en droit public interne*, Thèse Confluence des droits [en ligne] Aix-en-Provence : Droits International, Comparé et européen, p 195

contemporain, mais un sujet débattu depuis longtemps. Historiquement, elle apparaît comme une méthode de gouvernance qui s'insère dans « un processus normatif, qui en constitue la finalité, en remplissant une mission de conseil »<sup>9</sup>. Elle a depuis évolué et la littérature en a proposé plusieurs définitions. Selon Fleur Dargent, la consultation est « un processus qui s'inscrit dans celui plus vaste de la construction de la norme » et qui s'insère dans le processus décisionnel, dont il constitue l'une des étapes<sup>10</sup>. Il suppose alors une initiative (législative ou réglementaire), un déroulement (un processus) et un résultat (contributions qui vont venir enrichir l'initiative). Pour Hubert Touzard, la consultation implique également qu'elle soit mise en place en amont de l'adoption d'un projet de texte<sup>11</sup>. La consultation a été également définie comme « un exercice de réflexion à grande échelle qui accroît la capacité d'analyse des décideurs politiques et leur aptitude à s'attaquer aux problèmes politiques », augmentant ainsi les chances de succès d'une proposition, car elle mobilisera du soutien<sup>12</sup>. Cette définition met en avant l'objectif de légitimation que sous-tend la consultation.

L'OCDE s'est également essayée à préciser la notion de consultation en la définissant au même titre que la communication, c'est-à-dire comme « permettant la participation ouverte des parties prenantes, tant à l'élaboration qu'à la révision de la réglementation » et qui « peut aider les autorités à comprendre les exigences des citoyens et des autres parties intéressées, et à améliorer leur confiance dans l'administration »<sup>13</sup>.

La consultation peut donc avoir plusieurs objectifs, elle peut chercher à « recueillir des opinions [...] et sera l'opportunité pour influencer sur les normes qui seront adoptées » ; mais elle peut être également vue comme un « recueil d'information technique et la recherche d'un savoir non possédé par le décideur »<sup>14</sup>. Elle est ainsi un processus essentiel qui permet d'adapter la législation au plus près des besoins et des attentes des parties intéressées<sup>15</sup>.

La consultation se différencie des autres mécanismes de participation des parties prenantes par le fait que l'organe décisionnel n'est pas tenu de suivre les avis donnés par les personnes consultées. En effet, les acteurs consultés ne participent pas ensemble à la prise de décision finale<sup>16</sup>, comme cela peut être le cas lors d'une négociation par exemple. Ils viennent apporter une expertise, des informations, leurs points de vue et permettent à l'organe décisionnel de se rendre compte de la perception de l'initiative au sein du public. Par ailleurs, il faut faire attention à ne pas confondre la notion de consultation avec celle de lobbying. Ces deux notions peuvent parfois se recouper, puisqu'un lobbyiste peut devenir une partie prenante dans le cadre d'un exercice de consultation. Cependant, une partie prenante n'est pas systématiquement un lobbyiste. De plus, les objectifs de ces notions restent très différents. La consultation

<sup>9</sup> Ibid, p 21

<sup>10</sup> Ibidem

<sup>11</sup> Touzard H. (2006), Consultation, concertation, négociation. Une courte note théorique, *Négociations*, vol. no 5, no. 1, pp. 67-74.

<sup>12</sup> Binderkrantz A., Blom-Hansen J. & Senninger R. (2020), Countering bias? The EU Commission's consultation with interest groups, *Journal of European Public Policy*, p 10

<sup>13</sup> OCDE, Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, 2012, p 25

<sup>14</sup> Dargent F. (2016), La consultation en droit public interne, Thèse Confluence des droits [en ligne] Aix-en-Provence : Droits International, Comparé et européen, p 309

<sup>15</sup> Robert C. (2017), La politique européenne de transparence (2005-2016) : de la contestation à la consécration du lobbying. Une sociologie des mobilisations institutionnelles, professionnelles et militantes autour des groupes d'intérêt à l'échelle européenne, *Gouvernement et action publique*, vol. 6, no. 1, 2017, pp. 9-32.

<sup>16</sup> Touzard H. (2006), Consultation, concertation, négociation. Une courte note théorique, *Négociations*, vol. no 5, no. 1, pp. 67-74.

est un processus dirigé par un organe décisionnel à travers différentes activités que nous étudierons par la suite, alors que le lobbying est une pratique initiée par les groupes d'intérêts, étant « une forme collective et organisée de défense des intérêts particuliers »<sup>17</sup>.

## 1.2. La consultation selon la Commission

### 1.2.1. L'évolution de la consultation

Dès les débuts de l'intégration communautaire, la Commission interagissait avec les parties prenantes et les groupes d'intérêt de manière informelle et *ad hoc*<sup>18</sup>.

La littérature a distingué historiquement trois « régimes » de consultation de la Commission qui sont chacun caractérisés par un objectif précis et des outils de consultation différents<sup>19</sup>.

Le premier, qui remonte au début de l'intégration économique européenne, était dominé par les objectifs de mise en œuvre et de légitimation par les résultats<sup>20</sup>. La Commission a alors développé des liens étroits avec les fédérations européennes d'associations d'entreprises, de l'industrie de l'agriculture, des divers intérêts professionnels, des employeurs et des syndicats<sup>21</sup>, qu'elle consultait de manière informelle et irrégulière, majoritairement par le biais de contacts bilatéraux et/ou des réunions multilatérales<sup>22</sup>. La consultation était alors centrée sur la recherche d'expertise et était dominée par la participation d'acteurs économiques.

Le second apparaît dans les années 80 où la Commission opère un premier revirement en décidant de s'engager avec les partenaires sociaux européens et de développer le dialogue social européen, qui sera ensuite institutionnalisé dans l'acte unique européen en 1987 puis dans le traité de Maastricht en 1992<sup>23</sup>. Elle promeut également le principe de partenariat dans les politiques européennes et introduit le « dialogue civil » dans le domaine social et du travail en 1996, ainsi qu'une plateforme sociale avec les organisations non gouvernementales<sup>24</sup>. Par ailleurs, la Commission commence également, à cette époque, à se préoccuper de l'acceptation des politiques européennes par le public dans les États membres<sup>25</sup>, suite à l'échec du référendum sur

---

<sup>17</sup> Ibid Dargent F. (2016), p 310

<sup>18</sup> van Ballart B. (2017), From consultation practice to consultation pattern: analyzing the effect of policy characteristics and politico-administrative procedures on the European Commission's use of stakeholder consultation during the policy formulation stage, Thèse UCL, p 14

<sup>19</sup> Ibid Christine Quittkat (2008) ; Bart van Ballart (2017) ; Anne Binderkrantz (2020)

<sup>20</sup> Binderkrantz A., Blom-Hansen J. & Senninger R. (2020), Countering bias? The EU Commission's consultation with interest groups, *Journal of European Public Policy*, p 5

<sup>21</sup> Quittkat, C., & Finke, B. (2008). The EU Commission consultation regime. In B. Kohler-Koch, D. d. Bièvre, & W. Maloney (Eds.), *Opening EU-governance to civil society: gains and challenges* (pp. 183-222). Mannheim: Universität Mannheim, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES), p 187

<sup>22</sup> Idem, p 187

<sup>23</sup> Ibid van Ballart B. (2017), p 14

<sup>24</sup> Ibid Quittkat C. & Finke, B. (2008), p 188

<sup>25</sup> Ibid Binderkrantz A., Blom-Hansen J. & Senninger R. (2020), p 5

le traité de Maastricht au Danemark<sup>26</sup>. Elle entreprend ainsi d'élargir la participation de la société civile dans son processus de consultation.

Le dernier émerge avec la publication du livre blanc sur la gouvernance européenne en 2001 et de lignes directrices en 2002 (renforcées et complétées au fil des années<sup>27</sup>), où la Commission pose les bases de son régime actuel en institutionnalisant et encadrant ses pratiques de consultation des parties prenantes. À cette époque, la Commission fait face à de nombreuses critiques : le débat sur le déficit démocratique de l'Union fait rage<sup>28</sup> et la méfiance envers les institutions et l'Union augmente chez les citoyens européens. C'est en partie pour répondre à ces critiques que la Commission publie ce livre blanc dans lequel elle promet plus d'ouverture, de transparence, de participation et d'implication des organisations publiques et de la société civile. L'objectif défini est clair et cherche à tendre vers « la création d'une culture de consultation [...] étayée par un code de conduite qui fixe des normes minimales, en se concentrant sur les sujets à consulter, le moment, les personnes et les modalités de consultation »<sup>29</sup>. Dès lors, la Commission fixe des principes et des normes minimales dans des lignes directrices, dont les premières seront adoptées en 2002.

Pour la Commission, la consultation a ainsi pour objectif « de permettre aux représentants des pouvoirs locaux et régionaux, à la société civile organisée, aux entreprises et associations d'entreprises, aux citoyens concernés, au monde universitaire ou aux experts, ainsi qu'aux parties intéressées de pays tiers d'apporter leur contribution »<sup>30</sup>. Deux autres objectifs viennent sous-tendre le régime de consultation : l'amélioration qualitative des politiques européennes et le renforcement de la participation des parties intéressées et du public en général<sup>31</sup>.

Il convient de noter que ce cadre est mis en place en parallèle des organes consultatifs institutionnalisés qui existaient déjà avec le Comité économique et social européen (CESE) instauré en 1957 et le Comité des régions (CdR) créé en 1994.

Une importante évolution a eu lieu en 2009, avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne qui, pour la première fois, prévoit une obligation de consultation à la Commission à l'article 11 du Traité sur l'Union européenne (TUE). Son paragraphe 3 dispose que « la Commission européenne procède à de larges consultations des parties concernées afin d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union ».

Aujourd'hui, la consultation fait partie intégrante de l'Agenda pour une meilleure réglementation – une politique transversale menée par la Commission qui définit un cycle d'élaboration des politiques autour de cinq principales séquences<sup>32</sup> – adopté sous la présidence Juncker en 2015, et qui n'a pas été remis en cause par la Commission von der Leyen. À cette occasion, les lignes directrices et les textes relatifs à la consultation ont fait l'objet d'une actualisation. Cet Agenda a fait de la consultation des

---

<sup>26</sup> Ibid, p 188

<sup>27</sup> dont la dernière était en 2017

<sup>28</sup> Ibid Quittkat C. & Finke, B. (2008), p 189; Bart van Ballart (2017), p 14

<sup>29</sup> Communication de la Commission, Livre blanc pour une « Gouvernance européenne », 25 juillet 2001, COM (2001) 428, p16

<sup>30</sup> Communication de la Commission, Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue – Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées, 11 décembre 2002, COM (2002) 704 final, p 4

<sup>31</sup> Ibid COM (2002) 704, p 5

<sup>32</sup> i) mise sur agenda des initiatives ; ii) l'étude d'impact ; iii) la consultation ; iv) l'évaluation et v) réduction de la charge administrative

parties prenantes l'axe principal de la procédure interne à la Commission<sup>33</sup>. Selon cet Agenda, le moyen de parvenir à améliorer la réglementation n'était pas d'imposer les politiques, mais « d'ouvrir leur processus d'élaboration, dans un esprit de transparence totale et de pleine coopération, en tenant compte de l'avis de ceux qui sont concernés par la législation de sorte que celle-ci soit facile à mettre en œuvre »<sup>34</sup>. L'objectif énoncé est donc de rendre l'UE plus transparente et responsable, mais aussi de garantir que les politiques reposent sur les meilleures données disponibles pour les rendre plus efficaces<sup>35</sup>.

Néanmoins, les objectifs de la consultation restent les mêmes : améliorer la qualité des politiques européennes et renforcer la participation des parties prenantes<sup>36</sup>. Par ailleurs, bien que la légitimité démocratique et l'acceptation par le public des politiques de l'Union ne sont pas des objectifs explicites du processus de consultation, la Commission a récemment rappelé que sa politique de consultation « sert [aussi] à favoriser la légitimité, aider à identifier les obstacles dans la mise en œuvre des règles européennes et d'éviter l'élaboration des règles technocratiques »<sup>37</sup>.

Le cadre de consultation actuel inclut différentes formes de représentations d'intérêts (groupes d'experts, lobbying informel) et des voies plus ou moins structurées d'accès aux processus décisionnels (forums, séminaires, consultations en ligne)<sup>38</sup>. Nous pouvons ainsi aujourd'hui distinguer cinq types de consultation en fonction du public visé<sup>39</sup> : i) la consultation des experts ; ii) la consultation des parties prenantes ; iii) la consultation du public ; iv) la consultation des partenaires sociaux et de la société civile ; et v) la consultation des organes consultatifs institutionnalisés. Dans le cadre de notre étude, nous allons nous concentrer sur la consultation des parties prenantes.

## 1.3. La consultation des parties prenantes par la Commission

### 1.3.1. La définition de la notion de parties prenantes

La Commission parle dans ses textes de « stakeholders », terme traduit dans leurs versions françaises par « parties intéressées » alors que la littérature l'associe plus généralement à la notion de « parties prenantes ». Nous avons constaté que ce concept se traduit de multiples manières dans la littérature francophone : « partie prenante »,

<sup>33</sup> Van den Abeele E. (2014), « Mieux légiférer » : une simplification bureaucratique à visée politique, ETUI, Working paper 2014/04

<sup>34</sup> Communication de la Commission, Améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats – Un enjeu prioritaire, 19 mai 2015, COM (2015) 215 final ; pour un premier commentaire voir François Lafarge, Michel Mangenot et Eletheria Neframi, Chronique de l'administration européenne, Revue française d'administration publique, 2015/3 n° 155, p838

<sup>35</sup> COM (2015) 215, p 5

<sup>36</sup> SWD (2017) 350, p 8

<sup>37</sup> SWD (2019) 156 final, p 11

<sup>38</sup> Deirdre C. & Mendes J. (2011), Transparence et participation : des principes démocratiques pour l'administration de l'Union européenne, Revue française d'administration publique, vol. 137-138, no. 1, pp. 101-121

<sup>39</sup> Lafarge F. (2017), La politique Mieux légiférer et la démocratie dans l'Union européenne, dans Catherine Haguenu-Moizard et Christian Mestre (coord.), La démocratie dans l'Union européenne, Larcier-Bruylant, pp 88-104

« partie intéressée » ou encore « groupes d'intérêts » et « porteur d'enjeux ». Nous avons donc ici fait le choix de traduire « stakeholder » par « parties prenantes ».

Il n'existe pas de définition générale ni de définition juridique bien établie de la notion de parties prenantes dans le cadre des politiques publiques. En effet, la notion de « stakeholder » vient du monde du management de l'entreprise, qui est définie comme « tout groupe ou individu qui peut affecter ou qui peut être affecté par la réalisation des objectifs de l'entreprise »<sup>40</sup>. Ce terme est apparu aux États-Unis dans les années 80, suite à un mouvement de protestation contre la primauté des valeurs financières et des actionnaires (« *shareholders* ») durant les mandats de Reagan. Ce mouvement cherchait à combattre l'idée selon laquelle seuls les actionnaires étaient affectés par la vie de l'entreprise, soutenant que d'autres parties avaient également des intérêts légitimes dans l'entreprise. Cette notion a été intégrée par la suite dans la conduite des politiques publiques, en particulier sur les questions de responsabilité sociétale, de démocratie participative et de transformation économique et sociale<sup>41</sup>. Néanmoins, cette notion reste de nos jours très vague sous l'angle des politiques publiques alors que la question de la participation des parties prenantes est devenue centrale dans la prise de décisions et dans les politiques publiques. Même l'OCDE, particulièrement active sur les sujets d'amélioration de la réglementation, ne donne pas de définition de cette notion. Elle se borne à indiquer que parmi « les personnes concernées par la réglementation figurent les particuliers, les entreprises, les consommateurs et les salariés (y compris les organismes et associations qui les représentent), le secteur public, les organisations non gouvernementales, les partenaires commerciaux internationaux et d'autres parties prenantes »<sup>42</sup>.

De ce fait, cette notion, bien que faisant partie intégrante du vocabulaire des politiques publiques, n'a pas de définition claire et précise. La Commission en a donc développé sa propre définition (cf : Partie 1 [III]).

### 1.3.2. Le régime de consultation des parties prenantes de la Commission

Le régime de consultation des parties prenantes de la Commission est un ensemble de pratiques mis en place par la Commission, plus précisément défini par son Président qui décide de l'organisation interne de l'institution dans le cadre de ses prérogatives<sup>43</sup>. Ces règles étaient à l'origine définies dans différentes communications de la Commission avant d'être rassemblées dans des lignes directrices et une boîte à outils en 2015 lors de l'adoption du paquet pour une meilleure réglementation sous la Commission Juncker. Ces lignes directrices et boîtes à outils ont été revues et renforcées en 2017.

La Commission a défini quatre principes généraux<sup>44</sup> : i) *la participation* qui invite les services de la Commission à adopter une approche inclusive en consultant le plus largement possible ; ii) *l'ouverture et la responsabilité* pour faire en sorte que le processus de consultation soit transparent ; iii) *l'efficacité* pour consulter à un moment où les points de vue des parties prenantes peuvent encore faire la différence ; et iv) *la*

<sup>40</sup> Pesqueux Y. (2006), Présentation Pour une évaluation critique de la théorie des parties prenantes, dans Maria Bonnafous-Boucher éd., Décider avec les parties prenantes. La Découverte, pp. 19-40, p 21

<sup>41</sup> Fraisse L., La co-construction de l'action publique : définitions, enjeux, discours et pratiques [en ligne]

<sup>42</sup> OCDE, Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires, 2012

<sup>43</sup> Article 17 § b TUE

<sup>44</sup> Better regulation guidelines, 2015, p 65-66

*cohérence* des processus de consultation. Ces principes sont complétés par cinq normes minimales<sup>45</sup> : i) *la clarté* du processus de consultation (toute communication et tous documents de consultation doivent être clairs, concis et inclure toutes les informations nécessaires pour faciliter les réponses) ; ii) *le ciblage* de la consultation (pour veiller à ce que toutes les parties concernées aient la possibilité d'exprimer leur avis) ; iii) *la transparence* (pour assurer une publicité adéquate et adapter ses canaux de communication pour atteindre tous les publics cibles) ; iv) *des délais* de participation *suffisants* (pour la planification et les réponses aux consultations écrites) ; et v) *l'accusé de réception* (des contributions et publier les résultats de la consultation).

Ces règles non législatives ont ainsi pour but de définir un cadre commun destiné aux services de la Commission afin de garantir une certaine cohérence dans leurs relations avec les parties prenantes. En effet, la définition et la gestion des activités de consultation sont décentralisées et se trouvent à la charge de chaque DG. Ces règles ont donc pour rôle d'orienter les services de la Commission sur la manière la plus efficace et la plus effective de mener les consultations des parties prenantes. Les DG sont par ailleurs assistées par le Secrétariat général qui joue un rôle horizontal de coordination et de cohérence dans le cadre de l'organisation des consultations publiques.

Il convient de noter que le régime de consultation des parties prenantes ne repose sur aucun texte législatif ou infra-législatif et échappe de ce fait au contrôle du juge. Il s'agit de règles non contraignantes dont la Commission est maîtresse de l'interprétation sous réserve que sa pratique n'aboutisse pas à des cas de mauvaise administration qui peuvent être sanctionnés par le médiateur européen s'il est saisi. Il ne s'agit pas de règles immuables ou figées dans le temps.

## 1.4. Objet de la thèse professionnelle

Bien que le cadre de la Commission en matière de consultation soit considéré d'un niveau élevé par l'OCDE<sup>46</sup>, il fait régulièrement l'objet de nombreuses critiques au sein de la littérature à cause de la marge d'appréciation dont la Commission dispose dans ce processus.

Tout ce mécanisme pose différentes questions : tout d'abord, le processus de consultation permet-il de remplir les différents objectifs qu'il poursuit, à savoir permettre à la Commission de proposer une meilleure réglementation ; combler son manque d'expertise et d'information sur certains sujets, renforcer la légitimité et démocratiser les politiques européennes ? Ensuite, s'agit-il d'un réel exercice de démocratisation ou est-ce simplement une façade pour mieux asseoir et légitimer la vision de la Commission ? Enfin, cela pose également la question de la représentativité des parties prenantes et du risque d'immixtion des lobbies au détriment des acteurs institutionnels classiques<sup>47</sup>.

L'objet de cette thèse professionnelle s'attachera à déchiffrer et à analyser en détail le régime de consultation des parties prenantes de la Commission et de voir comment ces règles sont appliquées en pratique. Notre analyse se basera sur l'étude des lignes

<sup>45</sup> Better regulation guidelines, 2015, p 65-66

<sup>46</sup> L'OCDE a classé la Commission au premier rang de tous les pays de l'OCDE en matière de consultation dans son rapport de 2018. Voir Rapport spécial cour des comptes européennes, Donnez votre avis » : les consultations publiques de la Commission mobilisent les citoyens, mais les activités de communication ne sont pas à la hauteur, 2019, n° 14, p4

<sup>47</sup> Ibid Van den Abeele E. (2019), p34

directrices et de la boîte à outils pour une meilleure réglementation et sur l'étude du processus de consultation des parties prenantes lors de l'élaboration du paquet « roaming ». Pour renforcer notre analyse, nous avons par ailleurs procédé à des entretiens téléphoniques avec des membres de la DG CONNECT en charge du « roaming » et du Secrétariat général en charge de la consultation.

Pour répondre à cela, nous avons choisi de nous concentrer sur les trois principales étapes autour desquelles est organisé le processus de consultation des parties prenantes de la Commission. Celui-ci débute par l'élaboration d'une stratégie de consultation par la DG chef de file de l'initiative (Partie 1), suivie par la mise en œuvre de la consultation (Partie 2) avant de se conclure par la restitution de la consultation (Partie 3). Nous allons alterner des développements traitant du cadre actuel de la consultation des parties prenantes (c'est-à-dire les règles définies dans les lignes directrices de 2017), et des développements liés à notre étude de cas. Notre étude de cas porte sur l'élaboration des deux textes qui composent le paquet « roaming »<sup>48</sup> : le règlement 2015/2120 (ci-après « règlement de base ») adopté en 2015 fixant la suppression des frais de « roaming » au 15 juin 2017<sup>49</sup> et le règlement d'exécution 2016/2286 (ci-après « règlement d'exécution »<sup>50</sup>) adopté en 2016 fixant les règles d'application du règlement de base.

Il convient toutefois de noter que les deux textes n'ont pas été soumis au même cadre de consultation des parties prenantes au moment de leur élaboration. En effet, lors de l'élaboration du règlement de base, les textes de référence pour la consultation des parties prenantes étaient les lignes directrices de 2002<sup>51</sup> et une communication de 2012<sup>52</sup>. Le règlement d'exécution, quant à lui, a été élaboré dans le cadre des lignes directrices actualisées en 2015. Néanmoins, nous avons constaté que le contenu des lignes directrices de 2002 et la communication de 2012 ont été repris, améliorés et renforcés dans les lignes directrices de 2015. Dès lors, les principes et le cadre général de la consultation sont restés les mêmes. Nous nous attacherons toutefois à souligner les points qui ont pu changer.

---

<sup>48</sup> Un troisième texte a été adopté dans ce paquet : Règlement d'exécution 2015/2352 fixant la moyenne pondérée des tarifs maximaux de terminaison d'appel mobile dans l'ensemble de l'Union, adopté le 16 décembre 2015, JO du 17 décembre 2015

<sup>49</sup> dont l'initiative de la Commission était la proposition de règlement COM (2013) 627 final

<sup>50</sup> Article 291 al. 3 TFUE : le mot « exécution » est inséré dans l'intitulé des actes d'exécution

<sup>51</sup> COM (2002) 704 final

<sup>52</sup> COM (2012) 646 final accompagnée de SWD (2012) 422 final

# 1. La stratégie de consultation des parties prenantes et son application dans le cadre de l'élaboration du paquet « roaming »

La première étape du processus de consultation des parties prenantes est l'élaboration d'une stratégie de consultation. Celle-ci a lieu avant le lancement officiel d'une consultation et s'organise en trois phases<sup>53</sup>. La première est l'élaboration d'une stratégie de consultation par la DG chef de file (II), suivie par une phase d'identification des parties prenantes (III) et qui se clôture par la définition des méthodes et les instruments de consultation par la DG (IV). Mais avant, nous allons d'abord rappeler le contexte dans lequel le paquet « roaming » a été élaboré (I).

## 1.1. Le contexte du paquet « roaming »

Jusqu'en 2017, lorsqu'un citoyen européen était en itinérance, c'est-à-dire qu'il voyageait dans un autre pays européen, le prix de ses appels téléphoniques, ses SMS et ses données mobiles était plus élevé que lorsqu'il se trouvait dans son pays de résidence<sup>54</sup>. Dès lors, l'itinérance ou le « roaming » était considéré comme un obstacle à l'intégration économique et à la libre circulation par la Commission. En effet, ces frais représentaient un frein à l'innovation, aux échanges transfrontaliers et contrevenaient au fondement même de l'Union, qui est de créer un marché unique sans entraves à la libre circulation des personnes, des biens, des capitaux et des services. La Commission a donc fait de l'intégration des télécommunications une de ses priorités, intégrée par la suite dans la stratégie numérique pour l'Europe sous la Commission Juncker.

Trois règlements œuvrant à l'élimination graduelle de ces frais avaient été successivement adoptés en 2007, 2009 et 2012. Mais c'est l'adoption du règlement de 2015 et de deux règlements d'exécution en 2015<sup>55</sup> et 2016<sup>56</sup> qui ont rendu réalisable la suppression totale des frais de « roaming »<sup>57</sup>.

Cette proposition est particulièrement intéressante à étudier dans le cadre de la consultation des parties prenantes sous plusieurs aspects. Tout d'abord sur le plan politique puisqu'il s'agissait d'une priorité dans l'agenda de la Commission, élément central de la stratégie numérique pour l'Europe du Président Juncker, et grâce au réel impact qu'elle pouvait avoir sur la vie des citoyens, communiquant ainsi une image positive de l'action de l'Union.

---

<sup>53</sup> Better regulation guidelines, 2017

<sup>54</sup> <https://www.arcep.fr/la-regulation/grands-dossiers-reseaux-mobiles/grand-dossier-roaming/les-tarifs-ditinérance-internationale.html>

<sup>55</sup> fixant la moyenne pondérée des tarifs maximaux de terminaison d'appel mobile dans l'ensemble de l'Union

<sup>56</sup> fixant les règles relatives à l'application de la politique d'utilisation raisonnable, à la méthode pour évaluer la viabilité de la suppression des frais d'itinérance supplémentaires au détail et aux informations que le fournisseur de services d'itinérance doit transmettre aux fins de cette évaluation

<sup>57</sup> abolition des frais de « roaming » uniquement sur le marché en détail qui concerne les prix qui sont facturés aux consommateurs

Ensuite, d'un point de vue technique, les délais de consultation ont été très courts (dont nous verrons les raisons dans la partie 2) puisque la Commission a préparé sa proposition en six mois. En effet, la Commission avait reçu un appel du Conseil européen de mars 2013 qui l'avait mandatée pour proposer des mesures concrètes afin de mettre en place le marché unique des technologies de l'information et des télécommunications<sup>58</sup>. La Commission a interprété cette demande du Conseil européen comme une « injonction » des États membres à présenter son paquet, dont le texte sur le « roaming » faisait partie, pour le Conseil européen d'octobre 2013.

Enfin, la période de consultation ne s'est pas limitée à la proposition initiale puisque le règlement d'exécution de 2016 a également fait l'objet d'un exercice de consultation, qui a été différent de celui mené lors de l'élaboration du règlement de base.

Nous allons donc nous pencher sur les processus de consultation du règlement de base adopté en 2015 et du règlement d'exécution de 2016. Il convient de rappeler que les deux textes n'ont pas été soumis au même cadre de consultation des parties prenantes au moment de leurs élaborations (cf : Introduction). Néanmoins, s'agissant de la rédaction de la stratégie de consultation, les règles étaient les mêmes dans les deux cas.

## 1.2. La mise en place d'une stratégie de consultation par la DG chef de file

Pour chaque nouvelle initiative ou révision d'initiative, une stratégie de consultation doit être élaborée par la DG chef de file (2,1). Pour s'assurer de la qualité de la stratégie de consultation, les lignes directrices donnent des indications clés sur les éléments à intégrer dans la stratégie. Selon elles, une stratégie de qualité doit contenir les objectifs de la consultation (2,2), les parties prenantes concernées par la consultation (2,3), les méthodes et outils qui seront utilisés lors de la consultation (2,4), le calendrier et le régime linguistique de la consultation (que nous ne traiterons pas dans le cadre de cette étude).

### 1.2.1. Qu'est-ce qu'une stratégie de consultation ?

Selon la Commission, la rédaction d'une stratégie de consultation a pour but de concevoir « une consultation efficace et efficiente » ainsi qu'une consultation des parties prenantes « transparente et de haute qualité »<sup>59</sup>. Pour cela, elle doit s'appuyer « sur la cartographie générale des informations disponibles et nécessaires pour une initiative, une évaluation ou un bilan de qualité et être alimentée par un examen approfondi et structuré des sources pertinentes »<sup>60</sup>. La stratégie de consultation est donc un document de travail interne de la Commission qui lui servira de référence tout au long du processus de consultation. Néanmoins, celle-ci doit être « suffisamment souple pour tenir compte des exigences spécifiques des divers intérêts en présence »

---

<sup>58</sup> Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures relatives au marché unique européen des communications électroniques et visant à faire de l'Europe un continent connecté, et modifiant les directives 2002/20/CE, 2002/21/CE et 2002/22/CE ainsi que les règlements (CE) n° 1211/2009 et (UE) n° 531/2012, 11 septembre 2013, COM (2013) 627 final, p2

<sup>59</sup> Better regulation tool 53, p 380

<sup>60</sup> Ibid

et de la spécificité de chaque proposition de politique publique<sup>61</sup>. Chaque « stratégie de consultation » doit donc être adaptée selon les besoins et les caractéristiques de chaque initiative.

Toutefois, pour éviter une trop grande disparité entre les DG, les lignes directrices indiquent que la stratégie de consultation doit être validée par le groupe inter-service ou le Secrétariat général<sup>62</sup>. Pourtant, en 2017, certaines parties prenantes de la plateforme REFIT ont demandé qu'il y ait une plus grande cohérence entre les stratégies de consultation des DG et que le groupe inter service joue un rôle plus actif en ce sens<sup>63</sup>, laissant supposer une trop grande disparité des pratiques entre les DG.

La stratégie doit être produite dès le début du processus d'élaboration ou de révision d'une initiative, c'est-à-dire dès la mise en place de la feuille de route ou de l'analyse d'impact initiale. En effet, ces documents expliquant les objectifs de l'initiative doivent contenir la stratégie de consultation ou au minimum faire un résumé des activités de consultation prévues au cours du processus d'élaboration. En ce sens, les lignes directrices recommandent que la stratégie de consultation soit mise à jour sur la base des commentaires reçus lors de la période de retour d'information de quatre semaines prévue sur les feuilles de route et les analyses d'impact initiales (cf : partie 2 [I]). Cependant, la Cour des comptes européenne a indiqué qu'elle n'a trouvé aucun élément permettant d'attester que les stratégies de consultation sont mises à jour à l'issue de cette période de consultation de quatre semaines<sup>64</sup>. Au contraire, il lui semble que la DG chef de file arrête les éléments de sa stratégie au préalable.

Par ailleurs, la Cour des comptes européenne a constaté que seule la moitié des stratégies qu'elle a examinée (12 des 22 échantillons) était publiée<sup>65</sup>. Nos recherches dans le cadre de ce travail ne peuvent que confirmer l'absence régulière de publication des stratégies de consultation puisque les stratégies de consultation relatives au paquet « roaming » sont restées introuvables sur les différents sites dédiés de la Commission. De plus, les membres de la DG CONNECT n'ont pas été en mesure de nous fournir ce document malgré notre demande, ce qui nous laisse penser que la DG CONNECT n'a pas publié, voire même n'a pas rédigé, ces documents.

Bien que la publication de la stratégie de consultation ne soit pas obligatoire et dépende du bon vouloir des DG<sup>66</sup>, la communication d'informations concernant l'objectif de la consultation et les activités de consultation prévues est essentielle pour informer les parties intéressées de l'initiative et des activités prévues pour garantir un processus de consultation « efficace et efficient » selon les termes de la Commission.

Pour résumer, les objectifs de la stratégie de consultation sont donc multiples : assurer qu'un exercice de consultation a été prévu ; assurer une certaine cohérence dans l'élaboration des consultations entre les DG puisqu'elle doit être validée par le groupe inter-service ou le Secrétariat général et ; informer les parties intéressées de l'initiative et des activités de consultation prévues.

---

<sup>61</sup> COM (2002) 704 final, p 4

<sup>62</sup> Le groupe inter-service regroupe les DG intéressées par l'initiative et accompagne la DG chef de file tout au long du processus d'élaboration jusqu'à l'adoption de l'initiative par le collège des commissaires. Lorsqu'aucun groupe inter-service n'est créé, c'est le Secrétariat général qui accompagne la DG chef de file.

<sup>63</sup> REFIT Platform opinion on the submission XXII.4.a by the DIHR and XXII.4.B by a citizen on stakeholder consultation mechanisms, 7 juin 2017

<sup>64</sup> Rapport spécial cour des comptes européennes, 2019, p 24

<sup>65</sup> Ibid, p 25

<sup>66</sup> Entretien téléphonique avec une personne de l'unité « Evaluation & Impact Assessment, Regulatory Scrutiny Board Secretariat » au Secrétariat général le 19 mai 2020

## 1.2.2. La définition des objectifs de la consultation

Selon la Commission, le premier élément à intégrer dans la stratégie de consultation est donc les objectifs de la consultation. La définition de ces objectifs est une étape fondamentale puisque les méthodes et outils de consultation ainsi que le public visé seront choisis en fonction des objectifs poursuivis.

Comme nous l'avons vu, la consultation peut avoir différents objectifs : soit recueillir des informations techniques et une expertise soit préparer un texte de manière ouverte en recueillant des avis<sup>67</sup>. Dès lors, en fonction des besoins de la Commission, les objectifs de la consultation peuvent varier. Les lignes directrices en énumèrent certains : ils peuvent être, par exemple, de recueillir de nouvelles idées, de recueillir des points de vue et des opinions, de rassembler des informations, des données et des connaissances factuelles, et de tester les idées et les analyses existantes<sup>68</sup>. Par ailleurs, en fonction que l'on se trouve dans le contexte de l'élaboration d'une nouvelle initiative ou d'un processus d'évaluation d'une initiative existante, les objectifs de la consultation ne seront, par nature, pas les mêmes. Dans le cadre d'une nouvelle initiative accompagnée d'une analyse d'impact (cf : définition à la partie 2 [1.1.2]), la consultation doit en outre porter sur les quatre éléments clés d'une analyse d'impact (le problème à traiter, la question de la subsidiarité et la dimension européenne du problème, les différentes options politiques possibles et leurs impacts probables)<sup>69</sup>. Dans le cadre d'une évaluation, la consultation doit également contribuer à l'analyse des cinq critères d'évaluation : efficacité, efficience, valeur ajoutée de l'UE, pertinence et cohérence<sup>70</sup>.

Pour définir les objectifs de la consultation, la DG doit donc identifier ce dont elle aura besoin lors de l'élaboration de sa proposition. Elle doit identifier les informations qui lui manquent, mais aussi celles qui sont déjà en sa possession pour chaque sujet soulevé dans l'initiative ; l'objectif étant d'anticiper les lacunes que doit combler la consultation et d'envisager les réactions des parties prenantes sur sa proposition.

La Cour des comptes européenne déplore une définition trop générale des objectifs dans les stratégies de consultation qu'elle a analysées<sup>71</sup>, rendant difficile l'identification des objectifs de la consultation. S'agissant des consultations publiques, elle indique notamment que les objectifs les plus fréquemment mentionnés étaient : « offrir au grand public et aux parties prenantes l'occasion d'exprimer leurs points de vue sur tous les éléments pertinents pour l'appréciation du domaine faisant l'objet de la consultation des parties prenantes, collecter les points de vue et les opinions, et recueillir les avis de groupes plus importants de parties prenantes non spécialistes »<sup>72</sup>. En effet, une telle définition des objectifs ne permet pas de comprendre précisément le but de la consultation ni l'utilisation prévue des contributions des parties prenantes dans l'initiative. Alors qu'il est fondamental que les parties prenantes bénéficient de ces informations pour se sentir concernées par le projet, mais aussi pour contribuer avec des réponses de qualité qui pourront avoir une réelle valeur ajoutée<sup>73</sup>.

Dans le contexte du paquet « roaming », nous n'avons pas eu accès aux stratégies de consultation. Néanmoins, la lecture des analyses d'impact qui accompagnaient les

<sup>67</sup> Ibid Dargent F. (2016), p 309

<sup>68</sup> Better regulation guidelines, 2017, p 74

<sup>69</sup> Better regulation tool 53, p 383

<sup>70</sup> Ibid, p 384

<sup>71</sup> Rapport spécial cour des comptes européennes, 2019, p 25

<sup>72</sup> Ibid

<sup>73</sup> Ibid

initiatives nous a permis de déduire les objectifs de la consultation du règlement de base (2.2.1) et ceux du règlement d'exécution (2.2.2).

### 1.2.2.1. Les objectifs de la consultation des parties prenantes pour le règlement de base

L'analyse d'impact qui accompagne la proposition de règlement de base permet de déduire que l'objectif de la consultation était « de fournir des orientations et de recueillir les réactions des parties prenantes sur les propositions envisagées par la Commission », mais surtout de lui permettre « de présenter le contexte politique, économique ; de donner un aperçu des obstacles réglementaires et autres dans le secteur, et de mettre en évidence les avantages concrets pour la croissance et l'emploi, pour l'économie et la société dans son ensemble ainsi que pour le secteur, si la fragmentation actuelle du marché est surmontée »<sup>74</sup>. Par ailleurs, la Commission explique dans son analyse d'impact que parmi les parties prenantes « il y avait une large acceptation de la nécessité d'agir dans ce domaine, mais que des divergences persistaient sur la meilleure façon d'y parvenir, en fonction des intérêts spécifiques des différents groupes de parties prenantes »<sup>75</sup>. Le cœur du problème était donc de définir le meilleur moyen d'arriver à la suppression des frais de « roaming » toujours en vigueur.

N'ayant pas eu accès à la stratégie de consultation sur cette initiative, il est difficile d'affirmer la manière dont la DG CONNECT avait rédigé ses objectifs de consultation. Néanmoins, la lecture de l'analyse d'impact, dans lequel les activités de consultation sont résumées, permet d'avancer la thèse selon laquelle l'objectif de la consultation n'était pas de recueillir des informations ou une expertise technique, mais plutôt de présenter et de légitimer l'approche de la Commission. En effet, au regard de l'importance politique de cette initiative et de la médiatisation dont elle a fait l'objet, il était primordial pour la Commission d'avoir le soutien des parties prenantes. On se trouvait donc dans un exercice de légitimation plutôt qu'un exercice de consultation classique.

### 1.2.2.2. Les objectifs de la consultation des parties prenantes pour le règlement d'exécution

Pour la préparation du règlement d'exécution, la consultation avait un double objectif : d'une part, celui de recueillir des informations pour l'évaluation de l'itinérance du marché en gros dans l'UE<sup>76</sup> ; et, d'autre part, de préparer des conditions uniformes d'exécution pour la mise en œuvre du règlement de base<sup>77</sup>. L'objectif de la consultation se concentrait dans ce cas sur les aspects techniques d'application. Il ne s'agissait donc pas d'obtenir le soutien des parties prenantes, ni de rechercher des informations ou de déterminer un moyen d'arriver en pratique à la suppression des frais de « roaming », mais de répondre à des aspects bien précis de mise en œuvre. En ce sens, l'objet de la consultation se concentrait sur deux thèmes principaux : les règles détaillées sur l'application de la politique d'utilisation équitable (prévue dans le règlement à l'article 6.b, elle devait permettre aux opérateurs d'origine de prévenir les utilisations abusives des services d'itinérance tout en garantissant aux utilisateurs des services

<sup>74</sup> SWD (2013) 331 final, p 103

<sup>75</sup> Ibid, p 15

<sup>76</sup> Pour évaluer si la suppression des surtaxes de détail pour l'itinérance compromettrait la viabilité du modèle de prix intérieur d'un opérateur donné

<sup>77</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/summary-report-public-consultation-review-national-wholesale-roaming-markets-fair-use-policy> ; SWD(2016) 465 final, p 69

d'itinérance au prix national) ; et la méthodologie d'évaluation de la viabilité du modèle de prix intérieur après la suppression des surtaxes de détail pour l'itinérance (le règlement prévoyait la mise en place d'un mécanisme pour assurer la durabilité des modèles tarifaires nationaux malgré la suppression des surtaxes pour le fournisseur à l'article 6.b.3)<sup>78</sup>.

Dans ce cas, les objectifs de la consultation étaient beaucoup plus clairs. Le fait de se trouver à un stade très avancé dans le processus décisionnel, celui de la mise en œuvre du règlement de base, peut expliquer cette différence dans la clarté des objectifs de la consultation.

Une fois les objectifs de la consultation définis, les lignes directrices recommandent de procéder à l'identification des parties prenantes.

### 1.3. L'identification des parties prenantes par la Commission

L'identification des parties prenantes est une étape préalable indispensable pour cibler toutes les parties prenantes qui seront affectées par le texte en cours d'élaboration, pour leur donner l'occasion de contribuer à l'élaboration de la norme et pour collecter les informations nécessaires<sup>79</sup>, et ainsi garantir une procédure de consultation de qualité<sup>81</sup>. C'est par ailleurs une des conditions traditionnellement mises en avant par la littérature pour renforcer la légitimité démocratique<sup>82</sup>.

La Commission a sa propre définition de la notion de « parties prenantes » (3,1) et prévoit différentes méthodes d'identification de celles-ci dans ses lignes directrices et sa boîte à outils (3,2). Néanmoins, nous verrons que dans le secteur du « roaming », les parties prenantes étaient déjà bien identifiées par la DG CONNECT (3,3).

#### 1.3.1. Une approche large de la notion de « parties prenantes » par la Commission

La Commission a pris le parti d'adopter une définition très large de la notion de parties prenantes. En effet, ses lignes directrices définissent une partie prenante comme « toute personne ou entité touchée, visée ou autrement concernée par une intervention de l'UE »<sup>83</sup>. Selon cette définition, toute personne peut potentiellement être une partie prenante puisque les politiques européennes touchent de près ou de loin tout citoyen européen. C'est d'ailleurs l'intention de la Commission puisqu'elle estime que « les citoyens européens doivent avoir la possibilité de devenir parties prenantes dans la construction de l'édifice européen »<sup>84</sup>.

---

<sup>78</sup> SWD (2016) 465 final, p 69

<sup>79</sup> Rapport spécial cour des comptes européenne, 2019, p 25

<sup>80</sup> Ibid Lafarge F. (2018)

<sup>81</sup> Avis du Comité économique et social européen sur le thème « Évaluation de la consultation des parties prenantes par la Commission », avis d'initiative, 2 juillet 2015, SC/040, §1,7

<sup>82</sup> Ibid

<sup>83</sup> Better regulation guidelines, p 90

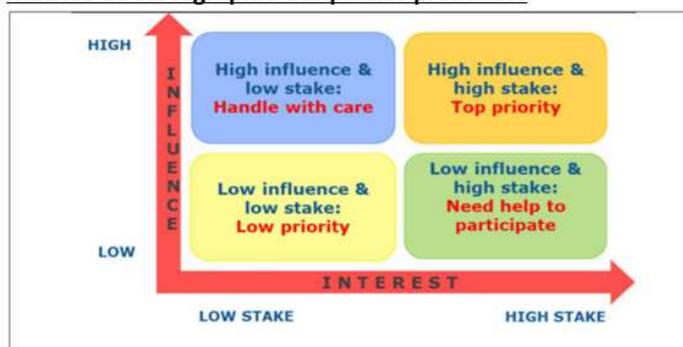
<sup>84</sup> Communication de la Commission, Objectifs stratégiques 2005-2009 – Europe 2010 : un partenariat pour le renouveau européen : Prospérité, solidarité et sécurité, 26 janvier 2005, COM (2005) 12 final

Néanmoins, il est possible de distinguer des catégories de parties prenantes dans les différents textes de la Commission. Dans la communication de 2002, la Commission souligne que « la consultation a pour objectif, en fonction des problèmes en jeu, de permettre aux représentants des pouvoirs locaux et régionaux, à la société civile organisée, aux entreprises et associations d'entreprises, aux citoyens concernés, au monde universitaire ou aux experts, ainsi qu'aux parties intéressées de pays tiers d'apporter leur contribution »<sup>85</sup>. Par la suite, dans la boîte à outils qui accompagne les lignes directrices, cette définition s'affine puisque des catégories de parties prenantes sont proposées : les citoyens ; les entreprises ; les représentants d'intérêts<sup>86</sup> ; les organisations non gouvernementales ; les consultances ; le monde académique et de la recherche ; les organisations représentant les pouvoirs locaux, régionaux et municipaux et enfin les autorités publiques nationales et internationales<sup>87</sup>. En ce sens, le registre de transparence propose également une catégorisation des parties prenantes en six groupes qui suit globalement celle des lignes directrices<sup>88</sup>.

Au regard de cette définition, il apparaît assez clairement que les services de la Commission doivent consulter le plus largement possible. C'est d'ailleurs la ligne défendue par le Secrétariat général qui préconise d'intégrer le maximum de parties prenantes dans la stratégie plutôt que de cibler des groupes de parties prenantes<sup>89</sup>.

Pour faciliter l'identification des parties prenantes, les lignes directrices proposent d'élaborer une matrice de cartographie des parties prenantes (voir figure ci-dessous) les classant selon leur niveau d'intérêt et d'influence<sup>90</sup>.

**Matrice de cartographie des parties prenantes**



Source: *Better regulation toolbox, tool 53, p 390*

La Commission distingue ainsi quatre catégories de parties prenantes : i) les parties prenantes ayant un haut niveau d'influence, mais peu d'enjeu dans le texte en cours d'élaboration et ii) celles ayant un haut niveau d'influence avec un enjeu important dans

<sup>85</sup> COM (2002) 704, p 4

<sup>86</sup> d'associations commerciales, d'entreprises et professionnelles

<sup>87</sup> Better regulation tool 53, p 387

<sup>88</sup> I – Cabinets de consultants spécialisés/cabinets d'avocats/consultants agissant en qualité d'indépendants ; II – « Représentants internes », groupements professionnels et associations syndicales et professionnelles ; III – Organisations non gouvernementales ; IV – Groupes de réflexion, organismes de recherche et institutions académiques ; V – Organisations représentant des églises et des communautés religieuses ; VI – Organisations représentant des autorités locales, régionales et municipales, autres entités publiques ou mixtes, etc.

<sup>89</sup> Entretien téléphonique avec une personne de l'unité « Evaluation & Impact Assessment, Regulatory Scrutiny Board Secretariat » au Secrétariat général le 19 mai 2020

<sup>90</sup> Better Regulation tool 53, p. 385

le texte en cours d'élaboration ; iii) les parties prenantes ayant un faible niveau d'influence et peu d'enjeux et iv) celles ayant un faible niveau d'influence, mais avec un enjeu important. Ainsi, la DG chef de file est censée classer les parties prenantes en trois temps. Dans un premier temps, en distinguant les groupes de parties prenantes selon la manière dont ils seront affectés par l'initiative et selon leurs niveaux d'intérêt. Puis dans un second temps, en les différenciant selon leur positionnement au sein d'un groupe de parties prenantes (en fonction de leur taille, de leur localisation et leurs activités). Enfin, en déterminant leur niveau d'influence dans le processus décisionnel<sup>91</sup>. Cet exercice permet de définir le rôle de chaque partie prenante et d'en évaluer la valeur et l'utilité.

En plus de faciliter l'identification des parties prenantes, cette classification permet de répertorier les parties prenantes les plus « faibles », c'est-à-dire celles dont les ressources sont limitées et qui disposeraient de moins de moyens (comme c'est souvent le cas pour les organisations de la société civile), afin de les aider à participer à l'exercice de consultation. La Commission est très sensible aux opinions des parties minoritaires<sup>92</sup> et promeut une approche inclusive pour les soutenir.

Cependant, plusieurs retours de parties prenantes ont suggéré que la Commission était loin de toujours consulter un ensemble représentatif des parties prenantes et plus loin encore d'obtenir des retours représentatifs<sup>93</sup>. Les parties prenantes participant à des exercices de consultation sont souvent celles qui ont déjà accès au processus décisionnel, au détriment de celles qui sont affectées par l'initiative<sup>94</sup>. La Commission elle-même reconnaît dans son dernier bilan sur sa politique pour une meilleure réglementation<sup>95</sup> que certaines parties prenantes n'ont pas encore la capacité de participer activement aux consultations par manque de ressources humaines et financières. Pour y remédier, la plateforme REFIT a suggéré de réaliser des cartographies des parties prenantes, bien que cet outil soit déjà proposé dans les lignes directrices, sous-entendant que les DG n'effectueraient pas cet exercice en amont.

### 1.3.2. L'identification des parties prenantes par les services de la Commission

#### 1.3.2.1. Les méthodes d'identification des parties prenantes proposées dans les lignes directrices

Les lignes directrices proposent différents outils d'identification des parties prenantes aux DG, qui peuvent y avoir recours en fonction de leurs besoins.

Parmi eux, la méthode dit du « Six Test » qui se compose de six questions avec un ensemble de sous-questions (voir tableau ci-dessous). Ce test n'est pas une méthode scientifique et il est difficile d'obtenir des informations à son sujet. L'utilisation de cet outil par les DG est donc difficile à déterminer puisqu'aucune information publique n'est disponible sur celui-ci. Le Secrétariat général n'a pas non plus pu nous fournir des informations à ce propos et nous a indiqué que celui-ci ne vérifiait pas les méthodes

<sup>91</sup> Ibid, p 389

<sup>92</sup> Entretien téléphonique avec une personne de l'unité « Evaluation & Impact Assessment, Regulatory Scrutiny Board Secretariat » au Secrétariat général le 19 mai 2020

<sup>93</sup> Ibid Lafarge F. (2018), p 100

<sup>94</sup> Listorti G., Basyte Ferrari E., Acs S., Munda G., Rosenbaum E., Paruolo P., Smits P. (2019). The debate on the EU Better Regulation Agenda: a literature review, EUR, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019, p 41

<sup>95</sup> COM (2019) 178, p. 16

d'identification utilisées par les DG. Ce test semble en tout cas permettre de se poser les questions pertinentes et de classer les parties prenantes selon la manière dont elles seront affectées par une initiative.

### **Le “Six test” pour l'identification des parties prenantes**

<b>Test 1 Who is directly impacted?</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Whose daily/weekly lives will change as a result of this policy?</li> <li>• Who cannot easily take steps to avoid being affected by this policy?</li> <li>• Who will have to change their behaviour as a result of this policy?</li> </ul>
<b>Test 2 Who is indirectly impacted?</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Whose daily lives will change because others have been directly impacted by the policy?</li> <li>• Who will gain or lose because of changes resulting from this policy?</li> </ul>
<b>Test 3 Who is potentially impacted?</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• In particular circumstances, who will have a different experience as a result of this decision?</li> <li>• Are there individuals or groups who will have to adjust their behaviour if particular conditions apply?</li> </ul>
<b>Test 4 Whose help is needed to make it work?</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Are there vital individuals or groups in the delivery chain?</li> <li>• Who will have the ability to obstruct implementation unless co-operating?</li> <li>• Who understands the likely impact of this decision on other stakeholders?</li> </ul>
<b>Test 5 Who thinks they know about the subject?</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Who has studied the subject and published views on it?</li> <li>• Who has detailed know-how that those implementing the policy should also understand?</li> <li>• Are there individuals or groups that will be perceived as knowledgeable on the subject?</li> </ul>
<b>Test 6 Who will show an interest in the subject?</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Are there organisations or individuals who think they have an interest?</li> <li>• Has anyone been campaigning about the issue?</li> <li>• Is there anyone publishing or broadcasting views on this subject?</li> </ul>

Source : *Better regulation toolbox, tool 53, p 388-389*

Ensuite, la Commission préconise l'utilisation des réseaux sociaux. En effet, chaque individu, chaque groupe social utilise ces plateformes pour faire passer leurs messages<sup>96</sup>. Il paraît donc, aujourd'hui, tout à fait naturel de prospecter ces sources pour identifier les parties prenantes. Les services de la Commission sont d'ailleurs particulièrement actifs sur les réseaux sociaux. Les lignes directrices suggèrent d'utiliser des outils d'analyse de réseaux sociaux comme les moteurs de recherche Twitter ou bien de faire appel à des entreprises externes spécialisées dans ce domaine comme Social Bakers qui est une entreprise proposant des services de marketing et d'analyse des réseaux sociaux<sup>97</sup>. Grâce à ces outils, chaque DG peut identifier les parties qui sont intéressées par les sujets sur lesquels elle travaille.

Les lignes directrices proposent également d'utiliser les informations recueillies lors de précédents événements de consultation des parties prenantes ou recueillies dans le cadre des groupes d'experts (sur la manière dont fonctionnent ces groupes, voir Introduction).

Néanmoins, en pratique, les DG ont adopté une approche pragmatique en se référant au registre de transparence autant que possible.

<sup>96</sup> Ibid

<sup>97</sup> Ces outils sont énoncés dans la boîte à outils, #Tool 53, p 388

### 1.3.2.2. Le registre de transparence

L'instrument d'identification des parties prenantes le plus utilisé par les services de la Commission est le registre de transparence. Le registre de transparence est un « système volontaire d'enregistrement de toute entité qui cherche à influencer directement ou indirectement sur le processus décisionnel des institutions de l'Union »<sup>98</sup>. Il a été créé en 2011, puis amélioré en 2014 grâce à un accord inter-institutionnel avec le Parlement européen<sup>99</sup>. Ce registre est traditionnellement rattaché à la question du lobbying, qui est aujourd'hui fortement ancré dans l'environnement européen. Près de 12 000 lobbyistes<sup>100</sup> sont enregistrés dans le registre de transparence et on constate que 4 763 entités sont enregistrées sur le registre de transparence comme étant intéressées par les questions liées au numérique<sup>101</sup>.

Il est important de définir cette notion, puisque le lobbying est complémentaire à la consultation, tout en restant attentif à ne pas les confondre. En effet, une partie prenante peut être un lobbyiste, mais l'inverse n'est pas toujours le cas. Le lobbying peut être défini comme « toute communication directe ou indirecte avec des responsables publics afin d'influencer la décision publique en fonction d'intérêts particuliers »<sup>102</sup>. Cette pratique recouvre les rencontres avec les responsables politiques, la participation à des auditions ou des comités d'experts, la fourniture d'expertise aux institutions publiques, la création de coalition de groupes et la veille informationnelle. Par ailleurs, le lobbying est encadré par le principe de transparence dont la Cour de justice de l'UE considère qu'il « permet de garantir une plus grande légitimité, efficacité et responsabilité de l'administration à l'égard des citoyens »<sup>103</sup>.

L'enregistrement à ce registre est volontaire ; néanmoins cette démarche est nécessaire pour rencontrer les commissaires, les membres des cabinets et les directeurs généraux ainsi que pour participer à un groupe d'experts en tant que représentant d'intérêts. De plus, être inscrit dans le registre permet d'être notifié, par une alerte envoyée par email, des activités de la Commission y compris du lancement d'un processus de consultation. Ce qui rend l'inscription à ce registre particulièrement attractive pour les parties prenantes.

Le registre de transparence est donc une base de données importante de parties prenantes à la disposition de la Commission.

### 1.3.3. Les parties prenantes dans le secteur du « roaming »

#### 1.3.3.1. Des parties prenantes déjà bien identifiées dans le secteur

N'ayant pas eu accès aux stratégies de consultation des textes, nous ne pouvons pas connaître les outils que la DG CONNECT a utilisés pour identifier les parties prenantes.

<sup>98</sup> EP Briefing, Registre de transparence de l'Union, mai 2016

<sup>99</sup> Accord entre le Parlement européen et la Commission européenne sur le registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne du 16 avril 2014.

<sup>100</sup> Il y avait 11 661 entités enregistrées au 07/05/2020.

<sup>101</sup> Au 07/05/2020

<sup>102</sup> Fraisse L., La co-construction de l'action publique : définitions, enjeux, discours et pratiques, [en ligne]

<sup>103</sup> CJUE, Volker und Markus Scheke Gdr, 9 nov 2010, C-92/09 ; pour plus d'informations voir Dargent F. (2016) p 301

Néanmoins, nous avons observé que dans le cadre de la politique des télécommunications, la DG CONNECT était entourée de structures et de groupes d'experts<sup>104</sup> qui représentent tous les segments du secteur et qui peuvent être autant de possibles parties prenantes.

On distingue ainsi plusieurs catégories de parties prenantes en fonction de leur positionnement sur le marché des télécommunications. Il y a dans un premier temps les opérateurs qui fournissent les services de communication électronique et qui étaient potentiellement les plus affectés par la suppression des frais de « roaming » en subissant une perte financière dégagée par les revenus générés par les frais de « roaming ». Par exemple, en France, cette perte était estimée à 300 millions d'Euros pour les quatre plus grands opérateurs<sup>105</sup>. Dans cette catégorie, nous distinguons également les associations de représentants des opérateurs telles que l'association européenne des opérateurs de réseaux de télécommunications (ETNO) représentant 40 opérateurs de réseaux des télécommunications et rassemblant les principaux investisseurs des plateformes et services de communications électroniques. Nous trouvons également l'association européenne des télécommunications compétitives (ECTA) qui représente plus de 100 des principaux opérateurs de télécommunications et les fournisseurs de solution numérique en Europe. Enfin, nous trouvons la GSMA qui représente plus de 750 opérateurs dans le monde et près de 400 entreprises agissant dans l'écosystème mobile au sens large (fabricants de téléphones, sociétés de logiciels, fournisseurs d'équipements).

Dans un second temps, nous identifions comme parties prenantes les utilisateurs de ces services de télécommunications. Il s'agit des consommateurs, des entreprises et des administrations qui allaient bénéficier de la suppression des frais de « roaming » puisqu'ils représentaient des surcoûts sur leurs factures.

Enfin, nous avons les acteurs connexes, qui n'étaient pas directement affectés par l'initiative, mais sur qui des effets étaient notables. Il s'agit des fabricants d'équipement téléphonique, des développeurs d'application et des industries du contenu. Il est intéressant de noter que ces acteurs connexes sont souvent représentés par les mêmes associations que ceux des opérateurs.

Par ailleurs, les États membres, plus particulièrement les régulateurs nationaux des télécommunications, sont également considérés comme des parties prenantes, car ils devront mettre en œuvre ces règles dans leur droit national. Le BEREC, qui est un organe européen regroupant les responsables des organes de régulation des États membres, a joué dans ce cadre un rôle très important.

### 1.3.3.2. Un public cible adapté en fonction de l'objectif de la consultation

Comme nous l'avons vu, l'identification des parties prenantes en fonction de l'objectif de la consultation est une étape fondamentale pour élaborer une stratégie de qualité. Dès lors, pour chacun des exercices de consultation, la DG CONNECT a ciblé ses consultations sur des catégories de parties prenantes différentes.

S'agissant du règlement de base, la consultation semblait viser tous les segments du secteur, allant des opérateurs de télécommunications à la société civile et aux think tanks, dépassant le secteur stricto sensu des parties prenantes. Cependant, cette vision correspond à l'approche des parties prenantes de la Commission qui préconise la consultation la plus large possible.

<sup>104</sup> <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=search.result&page=1>

<sup>105</sup> <https://www.phonandroid.com/fin-roaming-operateurs-perdre-beaucoup-dargent.html>

Alors que pour le règlement d'exécution, la consultation ne ciblait que les opérateurs, les autorités publiques, les organisations de la société civile, les entreprises et les citoyens<sup>106</sup>.

## 1.4. La définition des méthodes et des instruments de consultation

La dernière étape dans la rédaction de la stratégie de consultation est la définition des méthodes et des instruments de consultation en se basant sur la définition des objectifs de la consultation et sur la cartographie des parties prenantes. Pour ce faire, les lignes directrices ne prévoient pas de solution unique, mais définissent deux principales méthodes de consultation qui ont chacune leurs instruments de consultation : la consultation publique d'une part qui permet à tous ceux qui souhaitent contribuer de le faire via un processus d'auto sélection des parties prenantes. Et la consultation ciblée d'autre part, qui s'adresse à des groupes de parties prenantes spécifiques définis en amont par la Commission.

En pratique, le Secrétariat général est responsable, avec la DG chef de file, de l'organisation d'une consultation publique, alors que la gestion et l'organisation de consultation ciblée sont laissées à la discrétion des DG<sup>107</sup>. Néanmoins, le plus souvent, la Commission conjugue des activités de consultation publique et des activités de consultation ciblée.

Les lignes directrices prévoient ainsi une douzaine d'instruments de consultation en fonction des objectifs et du public visé<sup>108</sup>. Ces instruments peuvent être regroupés en trois catégories selon leur degré d'ouverture (voir encadré ci-dessous)<sup>109</sup> : les consultations publiques en ligne qui sont ouvertes à tous (4,1) ; les interactions directes avec les parties prenantes (4,2) et les consultations dans des enceintes plus restreintes et limitées de représentants d'intérêts (4,3).

---

<sup>106</sup> SWD (2016) 465 final, p 69

<sup>107</sup> Entretien téléphonique avec une personne de l'unité « Evaluation & Impact Assessment, Regulatory Scrutiny Board Secretariat » au Secrétariat général le 19 mai 2020

<sup>108</sup> Better regulation tool 53, p 395 Table 1

<sup>109</sup> Ibid Binderkrantz A., Blom-Hansen J. & Senninger R. (2020), p 6-7

### Les trois catégories d'instruments de consultation selon leur degré d'ouverture



Source : Commission staff working document, *Review of the Commission Consultation Policy accompanying the Communication from the Commission on EU Regulatory Fitness*, 12 décembre 2012, SWD(2012) 422 final, p 7

#### 1.4.1. La consultation publique en ligne

La Commission a commencé à utiliser internet pour recueillir et analyser les réactions des secteurs dès 2001<sup>110</sup>. C'est aujourd'hui le mécanisme de consultation le plus utilisé et le plus connu<sup>111</sup>. L'avantage de la consultation publique en ligne est qu'elle donne un accès illimité à tous ceux qui souhaitent y contribuer<sup>112</sup> et permet un mécanisme d'auto sélection des parties prenantes. Cela signifie que les parties prenantes ne sont pas présélectionnées ni identifiées en amont.

Comme nous le verrons par la suite, la Commission a posé une obligation de procéder à une consultation publique lorsqu'elle prépare une analyse d'impact. Cette consultation publique doit être en ligne et ouverte à tous « pour garantir la transparence et la responsabilité, et donner à toute partie prenante la possibilité de contribuer »<sup>113</sup>. Bien entendu, la consultation publique ne peut pas être la seule activité prévue lors d'un exercice de consultation. Elle doit être complétée, le cas échéant, par d'autres activités de consultation « afin d'impliquer toutes les parties prenantes concernées et de cibler les éventuelles lacunes en matière d'information »<sup>114</sup>. Par ailleurs, la consultation publique doit garantir que les parties prenantes soient consultées sur tous les aspects essentiels de l'analyse d'impact.

Enfin, la consultation publique en ligne a lieu sur la base d'un document de consultation et sous la forme d'un questionnaire mêlant questions fermées et questions ouvertes (cf : plus d'informations à la partie 2 [3.2.1]). La Commission procède à l'aide de son outil officiel de gestion des enquêtes « EU Survey », sur lequel les citoyens peuvent y exprimer leurs points de vue sur un sujet donné et répondre à des questions.

<sup>110</sup> Communication de la Commission, *Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue – Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*, 11 décembre 2002, COM (2002) 704 final, p 7

<sup>111</sup> COM (2019) 178, p. 15

<sup>112</sup> Better regulation tool 53, p.391

<sup>113</sup> Ibid

<sup>114</sup> Ibid

### 1.4.2. Les interactions directes avec les parties prenantes

La Commission consulte également de manière plus directe sous la forme de réunions, séminaires, ateliers de travail ou encore de conférences, audiences et manifestations publiques au cours desquels elle rencontre les parties prenantes. Ces événements ont généralement lieu sur un ou plusieurs jours et permettent de donner une tribune aux parties prenantes, de discuter directement avec elles, mais également d'offrir des possibilités d'échange entre les groupes de parties prenantes favorisant la recherche de consensus. Ces événements sont généralement fréquentés par des représentants d'intérêts au niveau de l'UE.

Certaines de ces activités ne semblent pas au premier abord être des activités de consultation à proprement parler puisqu'elles tendent plus vers de l'information que de la consultation. Néanmoins, la Commission les considère comme des activités de consultation, car, dans sa vision, ces réunions servent également à recueillir des informations, ce qui fait également partie des fonctions de la consultation. Néanmoins, pour que ces activités soient considérées comme des activités de consultation, elles doivent s'inscrire dans la phase d'élaboration d'un texte et se dérouler sur la base d'un document de consultation. Tous les autres événements organisés hors de ce cadre ne peuvent pas être considérés comme un exercice de consultation.

### 1.4.3. Les consultations dans les enceintes plus restreintes et limitées de représentants d'intérêts

Enfin, la Commission inclut les groupes d'experts comme instruments de consultation, y compris ceux mis en place dans le cadre de la comitologie (cf : Introduction).

Les groupes d'experts sont institués pour assister la Commission dans ses missions et sont composés par des spécialistes hautement qualifiés dans un secteur déterminé<sup>115</sup>, que ce soit du monde de la recherche, des fonctionnaires ou de représentants des secteurs économiques et sociaux. Ces groupes ont ainsi une forte capacité d'expertise dont les fonctionnaires européens ne disposent pas nécessairement<sup>116</sup>. Ils sont donc une source importante d'informations lors de l'élaboration de textes. Cependant, la composition et l'indépendance des membres de ces groupes sont fortement débattues. En effet, c'est la Commission qui crée, recrute, réunit et supervise ces groupes, lui donnant un contrôle quasi total sur eux. La procédure de recrutement des membres et le fonctionnement de ces groupes restent très opaques. Par ailleurs, les membres de ces groupes ont des intérêts nombreux, variés et parfois contradictoires. Il est difficile de savoir au nom de qui ils vont s'exprimer, ce qui peut ouvrir la porte à des influences cachées. C'est pourquoi les informations recueillies dans le cadre de ces procédures peuvent être discutables.

\*

\* \*

À l'issue de la rédaction de la stratégie de consultation vient la phase de la conduite de la consultation des parties prenantes. Nous allons analyser comment et à quel moment

<sup>115</sup> Rapport public du Conseil d'État 2011 : Consulter autrement, participer effectivement, p 77

<sup>116</sup> Ibid

la Commission conduit sa consultation avant d'en analyser son application dans le cadre de l'élaboration du paquet « roaming » (Partie 2).

## 2. La conduite de la consultation des parties prenantes et son application dans le cadre de l'élaboration du paquet « roaming »

Avant l'adoption du paquet pour une meilleure réglementation en 2015, la conduite de la consultation des parties prenantes avait principalement lieu au moment de la préparation de l'étude d'impact. Cependant, depuis l'entrée en vigueur du nouveau cadre de 2015 (révisé en 2017), la séquence réservée à la consultation des parties prenantes est beaucoup plus difficile à déterminer, celle-ci pouvant avoir lieu tout au long du cycle de l'élaboration ou de révision d'une initiative.

Nous allons d'abord identifier les séquences réservées à la consultation des parties prenantes et les méthodes qui les accompagnent telles que définies dans les lignes directrices de 2017 (I) avant de voir comment la consultation a été menée dans le cadre du paquet « roaming » (II). Pour terminer, nous allons identifier les éléments qui garantissent une consultation accessible et visible par les parties prenantes (III).

### 2.1. Les principaux temps et méthodes de consultation des parties prenantes tels que prévus par les lignes directrices de 2017

La Commission a fixé les séquences de consultation des parties prenantes à deux principaux temps du processus législatif : au moment de l'élaboration ou de la révision d'un acte législatif (1,1) et au moment de l'élaboration des actes délégués, d'exécution ou des mesures soumises à la procédure de réglementation avec contrôle <sup>117</sup> (ci-après mesures PRAC) (1,2). Par ailleurs, depuis 2015, les parties prenantes ont également la possibilité de contribuer à tout moment au cycle législatif via la plateforme en ligne « Donnez votre avis » dans le cadre du REFIT (1,3).

#### 2.1.1. L'élaboration ou la révision d'un acte législatif

Les procédés d'élaboration d'un nouvel acte législatif ou de révision d'un acte législatif en vigueur suivent tous le même cycle de préparation. Ce cycle commence par la rédaction d'une feuille de route ou d'une analyse d'impact initiale, se poursuit par la réalisation d'une étude d'impact s'il y en a une, et se termine par une adoption par le collège des commissaires.

##### 2.1.1.1. Le retour d'information (feed-back) sur les projets de feuilles de route et les analyses d'impact initiales

---

<sup>117</sup> Il s'agit de la procédure de comitologie qui était en vigueur avant le traité de Lisbonne

Au début de la préparation ou de la révision d'une initiative, les services de la Commission doivent présenter une feuille de route ou une analyse d'impact initiale du texte. Il s'agit du premier document qui sera rédigé par les services de la Commission. Plus précisément, la feuille de route « indique le problème, l'objectif, la nécessité d'agir, ainsi que l'évaluation et les bilans de qualité existants »<sup>118</sup>. L'analyse d'impact initiale est une « feuille de route pour les initiatives qui feront l'objet d'une analyse d'impact et qui expose plus en détail la description du problème, les questions liées à la subsidiarité, les objectifs et options politiques ainsi que les impacts probables de chaque option »<sup>119</sup>. Au-delà de leur utilité pour le travail interne de la Commission, ces documents poursuivent un autre objectif : celui d'informer les citoyens et les parties prenantes des initiatives de la Commission et de ses évaluations ou bilans de qualité puisqu'ils sont publiés, une fois validés en interne, sur le site « Donnez votre avis ». C'est pourquoi chacun de ces documents doit contenir des informations sur la consultation des parties prenantes<sup>120</sup>.

Depuis 2015, les projets de ces feuilles de route et des analyses d'impacts initiales peuvent faire l'objet de commentaires par les parties intéressées pendant une période de « feedback » (retour d'information) de quatre semaines. Le retour d'information n'est pas un exercice de consultation publique classique, mais il s'agit d'une possibilité de faire des commentaires sur un projet de texte. D'après la Commission, cette étape doit offrir la possibilité aux parties prenantes de réagir sur la pertinence des informations collectées par la DG chef de file et sur la stratégie de consultation qu'elle entend mener. Cette période poursuit également un objectif plus général de transparence puisqu'il doit permettre d'informer les parties prenantes des activités de consultation à venir, leur permettant ainsi de planifier et de préparer leur participation aux activités de consultation<sup>121</sup>. C'est dans ce cas que l'on voit tout l'intérêt pour les parties prenantes d'être inscrites au registre de transparence, puisqu'elles seront automatiquement prévenues par email lorsqu'une telle démarche sera enclenchée.

L'utilité de cette période de consultation a été remise en cause à plusieurs reprises. D'une part, la Cour des comptes européenne a constaté le nombre limité de commentaires reçus pendant cette période de consultation<sup>122</sup>. La Commission l'a d'ailleurs reconnue dans son dernier bilan sur sa politique pour une meilleure réglementation<sup>123</sup>. D'autre part, certaines parties prenantes de la plateforme REFIT ont remis en cause la crédibilité de cette phase de consultation constatant que la Commission arrêta sa stratégie avant d'avoir reçu des commentaires<sup>124</sup>.

### 2.1.1.2. Consultation publique en ligne d'au moins 12 semaines pour les nouvelles initiatives accompagnées d'une étude d'impact, et lors de la révision d'une législation/politique existante

La Commission s'est engagée à organiser une consultation publique en ligne d'au moins douze semaines pour les initiatives qui font l'objet d'une analyse d'impact. C'est-à-dire dans un premier temps, sur les initiatives qui ont « un impact économique, environnemental ou social significatif ». Dans un second temps, lorsqu'elle engage un

<sup>118</sup> Better regulation guidelines, 2015, p 7; Pour plus d'informations voir : F. Lafarge, The impact of the Better regulation policy on EU delegated and implementing acts rule-making, 2018, p 87

<sup>119</sup> Ibid

<sup>120</sup> Better regulation tool 56, p 438

<sup>121</sup> Better regulation tool 53, p 379-380

<sup>122</sup> Rapport spécial de la Cour des comptes européennes, 2019, p 24

<sup>123</sup> COM (2019) 178, p. 12

<sup>124</sup> REFIT Platform opinion on the submission XXII.4.a by the DIHR and XXII.4.B by a citizen on stakeholder consultation mechanisms, 7 juin 2017

processus de révision d'une législation (évaluation) ou d'une politique publique existante (bilan de qualité). Néanmoins, la pratique montre que la Commission réserve ses analyses d'impact aux initiatives les plus importantes.

D'après ses lignes directrices, la Commission s'est donc engagée à organiser une consultation publique en ligne d'au moins douze semaines dans ces deux cas<sup>125</sup>. Cette consultation publique doit avoir lieu au début du processus d'analyse d'impact ou de révision. Il est en effet essentiel que la consultation publique soit organisée relativement tôt dans le processus, lorsqu'il n'y a pas d'avis définitif sur les options de politiques finales et leurs impacts, pour que les parties prenantes puissent avoir un impact sur le texte en question.

### 2.1.1.3. Le retour d'information (feed-back) sur les propositions législatives adoptées par le collège

Depuis 2015<sup>126</sup>, l'adoption d'une initiative législative par le collège des commissaires ouvre une période de retour d'informations de huit semaines. Cette période de consultation de huit semaines était initialement destinée à la consultation des parlements nationaux qui peuvent vérifier le respect du principe de subsidiarité dans la proposition de la Commission avant l'ouverture des négociations interinstitutionnelles dans le cadre de la procédure législative ordinaire. Mais depuis 2015, après l'adoption d'une proposition par le collège des commissaires, « tout citoyen ou partie prenante dispose également de huit semaines pour faire part de ses réactions ou suggestions »<sup>127</sup>.

Là encore, la question de la légitimité et de l'utilité de ce processus à ce stade du processus décisionnel a été soulevée<sup>128</sup>. En effet, la consultation des parties prenantes sert normalement à alimenter et à accompagner le travail préparatoire de l'élaboration d'une législation. La pertinence d'une consultation des parties prenantes sur une proposition finalisée est donc discutable. D'après les lignes directrices, la Commission transmettrait les commentaires qu'elle a reçus au Parlement et au Conseil sous la forme d'un document de synthèse. Cependant, les lignes directrices ne prévoient pas la manière dont ces résultats doivent être présentés. Il n'existe pas de pratique convenue sur ce point, la laissant à la discrétion de ses services. De plus, la plateforme REFIT a signalé que les services de la Commission n'étaient eux-mêmes pas souvent au courant de ce temps de consultation<sup>129</sup>.

Avec ce nouveau moment de consultation des parties prenantes, la Commission semble vouloir jouer un rôle d'intermédiaire entre les parties prenantes et les colégislateurs<sup>130</sup>. Il s'agirait donc d'un moyen supplémentaire pour combler son déficit démocratique et pour justifier ses choix politiques finaux face aux législateurs.

## 2.1.2. L'élaboration des actes délégués, d'exécution et des mesures PRAC

---

<sup>125</sup> Ibid, p 67

<sup>126</sup> SWD (2015) 111 final, p 66

<sup>127</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_15\\_4988](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_4988)

<sup>128</sup> REFIT Platform opinion on the submission XXII.4.a by the DIHR and XXII.4.B by a citizen on stakeholder consultation mechanisms, 7 juin 2017

<sup>129</sup> Ibid

<sup>130</sup> Ibid

Les actes délégués, les actes d'exécution et les mesures PRAC sont des actes de second degré non-législatifs qui sont prévus par un acte législatif. En effet, un acte législatif peut d'une part, « déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif »<sup>131</sup>, et d'autre part conférer des compétences d'exécution à la Commission « lorsque des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires »<sup>132</sup>.

L'élaboration de ces actes suit le même cheminement que celui des initiatives législatives au sein des services de la Commission même s'ils arrivent dans un second temps dans le processus décisionnel. Ils doivent donc, comme les initiatives législatives, respecter les lignes directrices pour une meilleure réglementation. De ce fait, les feuilles de route et les analyses d'impact initiales de ces actes peuvent faire l'objet d'une période de feed-back de quatre semaines. Par ailleurs, une consultation publique en ligne d'au moins douze semaines doit être prévue pour les actes délégués ou d'exécution qui auraient « un impact économique, environnemental ou social significatif » au même titre qu'une initiative législative<sup>133</sup>.

De plus, la Commission a ouvert en 2015 la possibilité aux parties prenantes et aux citoyens de faire des retours par commentaires (feed-back) dans un délai de quatre semaines sur les projets d'actes délégués, d'actes d'exécution et des mesures PRAC, avant leur adoption par la Commission ou par les groupes de comitologie<sup>134</sup>. L'objectif de ce nouveau temps de consultation est de renforcer la transparence<sup>135</sup>, et donc la légitimité de ces actes dont le processus d'élaboration est fortement critiqué.

### 2.1.3. À tout moment sur la plateforme en ligne « Donnez votre avis »

Depuis 2015, la Commission a lancé la plateforme en ligne « Aidez-nous à réduire les formalités – Donnez votre avis »<sup>136</sup>, qui permet aux États membres, aux personnes intéressées (incluant les parties prenantes) et aux citoyens de formuler, à tout moment, leurs avis et commentaires sur n'importe quel aspect d'une législation existante, d'une initiative en cours ou d'une politique de l'Union<sup>137</sup>. Ce nouveau portail offre aux parties intéressées un point de contact en ligne unique « pour en apprendre plus sur les activités d'élaboration des politiques de la Commission » ainsi que pour formuler leurs observations, donner leurs points de vue et communiquer d'autres informations<sup>138</sup>.

Néanmoins, ce moyen de participer à l'élaboration et à l'amélioration des initiatives législatives de l'Union a lieu à un moment bien précis du cycle législatif : lorsque la Commission décide de réviser une législation ou une politique existante à travers le programme REFIT. Le programme REFIT est un programme lancé en 2012 par la

---

<sup>131</sup> Article 290 TFUE

<sup>132</sup> Article 291 TFUE

<sup>133</sup> Better regulation guidelines, 2019, p 15

<sup>134</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_15\\_4988](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_4988)

<sup>135</sup> Better regulation tool 56, p 443

<sup>136</sup> Qui remplace le portail « Your Voice in Europe »

<sup>137</sup> COM (2015) 215, p 6, pour plus d'informations voir Lafarge F., Mangenot M. & Neframi E. (2015), Chronique de l'administration européenne, Revue française d'administration publique, 2015/3 n° 155, p839

<sup>138</sup> Communication de la Commission, Améliorer la réglementation : faire le point et maintenir notre engagement, 15 avril 2019, COM (2019) 178 final ; p.6

Commission pour une « réglementation affûtée et performante » dont l'objectif est « de revoir la législation de l'Union en vigueur pour veiller à ce qu'elle reste adaptée à son objectif et aboutisse aux résultats voulus tout en éliminant les charges inutiles ». C'est une manière de consulter qui ne s'applique donc pas sur les nouvelles initiatives de la Commission.

Par ailleurs, seuls les commentaires retenus seront traités par la plateforme REFIT, limitant ainsi la portée de cet exercice de consultation. En effet, les commentaires reçus dans le cadre du REFIT sont étudiés par la plateforme REFIT, un groupe de haut niveau créé et présidé par la Commission (par son vice-président) et qui est composé de représentants des parties prenantes et de représentants des États membres.

## 2.2. La mise en œuvre de la stratégie de consultation des parties prenantes dans le cas du paquet « roaming »

Dans le cadre de l'élaboration du paquet « roaming », les processus de consultation du règlement de base et du règlement d'exécution ont été très différents. L'élaboration du règlement de base a eu lieu en 2013, sous les règles définies dans les lignes directrices de 2002 et une communication de 2012<sup>139</sup>. Alors que la préparation du règlement d'exécution a eu lieu en 2016 sous les nouvelles règles de consultation adoptées dans le cadre de l'Agenda pour une meilleure réglementation en 2015. Comme nous l'avons vu en introduction, mis à part sur quelques points précis, les règles de consultation avant et après 2015 sont les mêmes, puisque les règles de 2002 et de 2012 ont été reprises et renforcées dans l'Agenda pour une meilleure réglementation en 2015. Seules les dispositions sur le régime linguistique et sur la procédure de feed-back n'existaient pas.

### 2.2.1. Les activités de consultation des parties prenantes menées pour l'élaboration du paquet « roaming »

Lorsque nous examinons les différents documents résumant les activités de consultation pour chacune de ces initiatives, nous constatons que la DG CONNECT a combiné des activités de consultation publique et des activités de consultation ciblée. Par ailleurs, les deux projets de textes avaient fait l'objet d'une étude d'impact. Dès lors, une consultation publique en ligne devait être prévue dans le processus de consultation selon les règles définies par la Commission. Cependant, nous verrons que lors de l'élaboration du règlement de base, la DG CONNECT n'a pas organisé de consultation publique en ligne, considérant qu'il y avait urgence de présenter le texte pour le Conseil européen d'octobre 2013 (cf : voir contexte Partie 1 [I]).

#### 2.2.1.1. L'élaboration du règlement de base

L'élaboration de ce règlement de base a eu lieu dans un contexte bien particulier. D'une part, l'abolition des frais de « roaming » était une priorité politique de la Commission dans le contexte du marché unique pour l'Europe et d'autre part, la Commission avait

<sup>139</sup> COM (2002) 704 final ; COM (2012) 646 final avec SWD (2012) 422 final

reçu un appel du Conseil européen de mars 2013 qui l'avait mandatée pour proposer des mesures concrètes afin de mettre en place le marché unique des technologies de l'information et des télécommunications<sup>140</sup>. La Commission a interprété cette demande du Conseil européen comme une « injonction » des États membres à présenter son paquet pour le Conseil européen d'octobre 2013 et a ainsi élaboré sa proposition en six mois. Justifiant de l'urgence pour élaborer le texte, la DG CONNECT a dès lors décidé de ne pas organiser de consultation publique en ligne, mais deux grands événements publics ciblés à la place.

### 2.2.1.2. Pas de consultation publique en ligne

S'agissant d'une initiative accompagnée d'une étude d'impact, l'organisation d'une consultation publique en ligne d'au moins douze semaines était normalement obligatoire. Cependant, aucune consultation publique en ligne de douze semaines n'a été organisée. La DG CONNECT a justifié ce choix en avançant l'urgence qui résultait de la déclaration du Conseil européen du printemps de 2013 comme nous venons de le voir.

Les lignes directrices et la boîte à outils pour une meilleure réglementation définissent des cas où la Commission n'est pas tenue de suivre les règles établies dans ces textes. Dès lors, certaines étapes ou procédures peuvent ne pas être respectées, raccourcies ou simplifiées « pour de bonnes raisons »<sup>141</sup>. Parmi ces bonnes raisons, sont citées l'urgence politique, la nécessité de respecter la confidentialité et les préoccupations de sécurité. Une telle exception doit être préalablement approuvée par le Secrétariat général, en consultation avec le cabinet du premier vice-président<sup>142</sup>. Ainsi, nous constatons que les exceptions sont délivrées au cas par cas et que la Commission adapte ses règles en fonction des circonstances et des réalités du terrain, rappelant le caractère non-contraignant de ces règles. Par ailleurs, la Commission considère que ses règles n'exigent pas nécessairement qu'une consultation publique soit organisée sur le texte d'une proposition législative tant qu'elle s'assure qu'elle a consulté le public sur les questions figurant dans l'initiative<sup>143</sup>.

Dans le cas d'espèce, nous avons vu que la DG CONNECT avait soulevé l'urgence politique pour justifier l'absence de consultation publique en ligne. Cependant, la médiatrice européenne a été saisie de la question en 2014 par l'association de défense de la concurrence dans le secteur des télécommunications<sup>144</sup>. L'association avait déposé une plainte considérant que la Commission avait manqué à l'obligation d'organisation d'une consultation publique adéquate avant de rédiger sa proposition de règlement. Pourtant, cette association avait participé à l'élaboration du règlement et avait même organisé un événement sur le marché unique des télécommunications au cours duquel des représentants de la Commission étaient présents.

Dans sa décision rendue en 2015, la médiatrice européenne a estimé que la Commission n'avait pas respecté les principes généraux et les normes minimales édictées dans ses lignes directrices<sup>145</sup>. Pour elle, le motif d'urgence avancé par la Commission résultant de la déclaration du Conseil européen de mars 2013 n'était pas suffisant pour constituer une urgence et donc pour justifier l'absence de consultation

---

<sup>140</sup> COM (2013) 627 final, p2

<sup>141</sup> Better regulation tool 1, p 8

<sup>142</sup> Ibid

<sup>143</sup> Décision du médiateur européen, Consultation publique de la Commission concernant les frais d'itinérance des téléphones mobiles, 22 septembre 2015, affaire 904/2014/OV

<sup>144</sup> Ibid

<sup>145</sup> Ibidem

publique en ligne. Néanmoins, elle n'a pas conclu à un cas de mauvaise administration, estimant que la Commission avait utilisé de manière raisonnable son recours à son propre droit à se fixer des priorités politiques et à faire ses choix en la matière<sup>146</sup>.

Il est intéressant de voir que malgré les prérogatives dont la Commission dispose pour la consultation des parties prenantes, elle peut néanmoins faire l'objet d'un contrôle du médiateur européen lorsque celui-ci est saisi. Bien que les décisions du médiateur européen soient non-contraignantes, elles ont toutefois un impact significatif sur l'image de la Commission.

### 2.2.1.3. Deux grands événements publics ciblés à la place

Afin de compenser l'absence de consultation publique en ligne, la DG CONNECT a organisé à la place deux événements de consultation qu'elle a qualifiés de publics : une réunion d'information qui s'est tenue à Bruxelles en juin 2013 et un événement dans le cadre de l'assemblée annuelle « Stratégie numérique » à Dublin le 19 juin 2013.

La réunion d'information publique était un atelier des parties prenantes intitulé « marché unique des télécommunications » auquel 185 parties prenantes de 24 pays ont participé<sup>147</sup>. Les seules informations spécifiques que nous avons pu récolter au sujet de cet événement sont que les différents sujets abordés dans la proposition législative ont été discutés<sup>148</sup>.

L'autre événement, qui a eu lieu dans le cadre de l'assemblée annuelle « Stratégie numérique » et qui a été organisé en collaboration avec la présidence irlandaise de l'Union, a rassemblé 650 parties prenantes<sup>149</sup>. En outre, près de 4 000 personnes auraient suivi l'assemblée via le webstream en direct et plus de 11 000 y auraient contribué par le biais des réseaux sociaux<sup>150</sup>. L'assemblée annuelle « stratégie numérique » est un forum permettant aux parties prenantes de faire le point sur les réalisations de la stratégie du marché unique numérique, d'en tirer des enseignements et d'échanger des points de vue sur les contours d'une future politique numérique<sup>151</sup>. Nos recherches en ligne ont permis de trouver un compte-rendu de cet événement par l'une des parties prenantes (Telefonica<sup>152</sup>) qui a indiqué que la commissaire Kroes avait annoncé, lors de la session plénière de l'événement, que la Commission européenne préparait un nouvel environnement réglementaire pour le haut débit, « offrant cohérence, certitude et concurrence ». La commissaire Kroes aurait à cette occasion rappelé l'objectif de la Commission de supprimer les obstacles au marché unique du numérique, notamment ceux dans la téléphonie mobile en supprimant les frais de « roaming »<sup>153</sup>.

L'analyse d'impact de l'initiative, dans laquelle sont résumées les activités de consultation des parties prenantes, indique que ces événements ont permis à la Commission de présenter le contexte politique et économique, de donner un aperçu des obstacles réglementaires et autres dans le secteur des communications

<sup>146</sup> Ibidem

<sup>147</sup> Ibidem

<sup>148</sup> Ibidem

<sup>149</sup> Ibidem

<sup>150</sup> <https://www.telefonica.com/es/web/public-policy/blog/articulo/-/blogs/outcomes-from-the-digital-agenda-assembly-2013>

<sup>151</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/events/digital-assembly-2019>

<sup>152</sup> C'est une entreprise multinationale espagnole de télécommunication

<sup>153</sup> <https://www.telefonica.com/es/web/public-policy/blog/articulo/-/blogs/outcomes-from-the-digital-agenda-assembly-2013>

électroniques, et de souligner les avantages tangibles si ces obstacles étaient surmontés<sup>154</sup>. Ils ont également été l'occasion pour la Commission de présenter ses propositions et moyens possibles pour lever ces obstacles<sup>155</sup>.

Ces événements ayant rassemblé un grand nombre de parties prenantes, nous nous sommes interrogés sur les moyens que la DG CONNECT avait utilisés pour rassembler et sélectionner ces parties prenantes. Cependant, l'analyse d'impact ne donne aucune information à ce sujet. Les entretiens téléphoniques que nous avons eus respectivement avec la personne en charge du « roaming » à la DG CONNECT et une personne du Secrétariat général ne nous a pas non plus permis d'obtenir de réponses. Néanmoins, le Secrétariat général a précisé que dans la majorité des cas, les parties prenantes dans les événements étaient présélectionnées par la DG chef de file.

Alors que la Commission les présente comme des activités de consultation, ces deux événements semblent plutôt avoir été des exercices d'information, qui certes ont pu ouvrir le débat sur la suppression des frais de « roaming » et avoir des échanges avec les parties prenantes, mais n'ont pas permis de déterminer s'ils ont servi dans la préparation de la norme. Sur ce point, la Commission a indiqué que ces événements ont donné lieu à des contributions écrites de la part d'une trentaine de parties prenantes<sup>156</sup> qui auraient ainsi pu nourrir le projet de règlement. Mais nous pouvons nous interroger sur la nature de ces événements qui reste ambiguë. Aucune information sur les détails de chacune des mesures envisagées n'avait été présentée à ce stade<sup>157</sup>, ce qui a d'ailleurs été reproché à la Commission.

Par ailleurs, ces événements semblent davantage avoir été des exercices de consultation ciblée que de consultation publique, puisque ce sont les parties prenantes d'un secteur bien spécifique – celui des télécommunications – qui ont été visées par ces événements au regard de la technicité des sujets et des débats. Enfin, l'organisation d'événements, gérée par les DG, est un outil principalement utilisé pour les consultations ciblées<sup>158</sup>.

#### 2.2.1.4. Les autres activités de consultation menées

À côté de cet exercice de consultation, la DG CONNECT a participé à des événements de consultation ciblée avec les parties prenantes et a rencontré des représentants de tous les secteurs tout au long du processus préparatoire du règlement de base.

Ainsi, la DG CONNECT a participé à des événements organisés par des organisations de parties prenantes : à savoir l'Association européenne des opérateurs de réseaux de télécommunications (ETNO) et l'Association européenne des télécommunications compétitives (ECTA). Bien qu'elle considère, dans son analyse d'impact, ces événements comme des exercices de consultation, nous ne pouvons pas les qualifier comme tels puisqu'ils n'ont pas été organisés par la Commission. Alors que l'un des éléments fondamentaux de la consultation est qu'il soit organisé par l'organe décisionnel dans le cadre de la préparation d'une norme.

Par ailleurs, la DG CONNECT a indiqué dans son analyse d'impact qu'elle s'était notamment nourrie des discussions qui s'étaient tenues sur le sujet lors d'une réunion

---

<sup>154</sup> SWD (2013) 331 final, p 103

<sup>155</sup> Ibid

<sup>156</sup> Ibidem

<sup>157</sup> Ibidem

<sup>158</sup> Entretien téléphonique avec une personne de l'unité « Evaluation & Impact Assessment, Regulatory Scrutiny Board Secretariat » au Secrétariat général le 19 mai 2020

consultative du groupe consultatif européen des consommateurs<sup>159</sup> organisée par la DG SANCO (aujourd'hui DG SANTÉ) les 11 et 12 juin 2013. Elle s'est également appuyée sur les résultats d'autres événements et réunions non liés directement à l'élaboration de ce règlement comme : les résultats d'une table ronde impliquant les hauts représentants des entreprises des secteurs de télécommunications ; les travaux du BEREC<sup>160</sup> ; les travaux du groupe d'experts pour la politique en matière de spectre radioélectrique<sup>161</sup> ou encore sur les résultats des consultations publiques qui ont eu lieu au cours des dernières années sur des sujets connexes.

Il est intéressant de voir que la DG CONNECT considère ces activités comme des activités de consultation des parties prenantes alors qu'ils n'ont pas eu lieu sur le texte en préparation, mais sur des textes connexes. De plus, un exercice de consultation nécessite que les parties prenantes ciblées soient impliquées, ce qui n'était pas le cas ici. Selon notre appréciation, ces activités ont davantage été des sources d'informations supplémentaires à la disposition de la DG CONNECT, que des activités de consultation ciblée. Nous pouvons supposer que la DG CONNECT a essayé de pallier le manque de consultation des parties prenantes en se nourrissant de ces événements.

### 2.2.1.5. L'élaboration du règlement d'exécution

L'élaboration du règlement d'exécution a eu lieu en 2016, soit trois ans après celle du règlement de base et sous le cadre de consultation actualisé en 2015 dans lequel les phases de consultation sur les actes d'exécution ont été élargies, s'alignant sur celles des initiatives législatives.

#### Organisation d'une consultation publique en ligne

Contrairement à l'élaboration du projet de règlement de base, la DG CONNECT a, cette fois, organisé une consultation publique en ligne de douze semaines, du 26 novembre 2015 au 18 février 2016, respectant ainsi les lignes directrices. La consultation publique a eu lieu sur deux principaux sujets abordés dans le règlement d'exécution : la politique d'utilisation équitable et le mécanisme de durabilité<sup>162</sup> (cf définitions Partie 1 [2.2.2]).

Au total, la DG CONNECT a reçu 92 réponses en ligne<sup>163</sup> à sa consultation publique venant de parties prenantes établies dans 25 États membres et la Norvège, dont 3 par email et deux « position papers »<sup>164</sup>. Selon elle, le taux de réponse était plus que satisfaisant puisqu'il était supérieur à celui de la dernière consultation publique en ligne sur le « roaming » en 2011 (qui avait reçu 90 réponses)<sup>165</sup>.

La DG CONNECT a divisé les réponses en trois groupes de parties prenantes : les opérateurs économiques, les citoyens/consommateurs et les autorités publiques. Les principaux participants à la consultation publique ont été les opérateurs de réseaux

<sup>159</sup> qui réunit toutes les organisations nationales de consommateurs et le BEUC (Bureau européen des unions de consommateurs)

<sup>160</sup> Organe européen qui rassemble les responsables des régulateurs nationaux de télécommunications

<sup>161</sup> composé de représentants d'autorités publiques

<sup>162</sup> SWD (2016) 465 final

<sup>163</sup> Seules 84 sont publiées sur le site relatif à la consultation : <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/summary-report-public-consultation-review-national-wholesale-roaming-markets-fair-use-policy>

<sup>164</sup> Un position paper est un document qui présente une opinion, une position sur une question en particulier

<sup>165</sup> SWD (2016) 465 final, p 69

mobiles. En effet, les 43 opérateurs économiques qui ont répondu à la consultation publique représentaient un total de 86 opérateurs de réseaux mobiles, plus 8 opérateurs de réseaux mobiles virtuels<sup>166</sup>, couvrant ainsi la majeure partie du secteur des télécommunications dans l'UE avec la Norvège (le nombre total d'opérateurs de réseaux mobiles est d'environ 140). Parmi eux, les 9 principaux opérateurs de réseaux mobiles, qui exploitent un réseau dans au moins trois pays de l'UE, ont répondu : Deutsche Telecom, Hutchinson Europe, Orange, Tele2, Telefonica, Telekom Austria, Telenor, TeliaSonera et Vodafone. L'analyse des réponses permet de constater que les plus petits opérateurs sont ceux qui ont le moins répondu à la consultation publique, ce qui pose la question de la représentativité des parties prenantes.

Par ailleurs, 32 associations de consommateurs, citoyens individuels ou associations d'utilisateurs ont participé à la consultation. Néanmoins, ce groupe de parties prenantes a principalement répondu aux questions relatives à la politique d'utilisation équitable, et seulement de façon marginale aux questions relatives au mécanisme de durabilité qui ne les concernent pas directement.

Enfin, six régulateurs nationaux et trois autorités gouvernementales ont répondu aux questions.

Sur la politique d'utilisation équitable, les associations de défense de consommateurs et les consommateurs individuels ont défendu une politique d'utilisation équitable la plus généreuse possible, qui répondrait aux besoins d'itinérance pour le tourisme et les voyages d'affaires, ainsi qu'aux besoins d'itinérance dans les régions transfrontalières. Alors que les opérateurs de téléphonie mobile ont soutenu que la politique d'utilisation équitable devait uniquement s'appliquer aux besoins en matière de tourisme. Selon eux, les besoins d'itinérance plus intensifs à des fins professionnelles et dans les régions transfrontalières étaient déjà traités par des plans tarifaires spécifiques répondant aux besoins de ces clients.

La question relative à la définition de la méthodologie d'évaluation du mécanisme de durabilité n'a pas fait l'objet de fortes divisions contrairement à celle sur la politique d'utilisation équitable. Les opérateurs économiques, qui sont les premiers concernés par cette disposition, ont globalement préconisé la mise en place d'une méthodologie d'évaluation simple.

### **Consultation des parties prenantes dans le cadre du feed-back**

La Commission avait présenté son projet de règlement d'exécution le 5 septembre 2016<sup>167</sup> en vue d'une consultation des parties prenantes via la procédure de feed-back avant son adoption. Cependant, celui-ci a fait l'objet de nombreuses critiques par la société civile et les associations de consommateurs<sup>168</sup>, ce qui a amené la Commission à retirer son projet de texte le 8 septembre 2016 sur instruction du Président Juncker.

Le projet fixait à 90 jours par an la durée pendant laquelle les frais d'itinérance étaient totalement supprimés dans l'Union pour les consommateurs dans le cadre de la politique d'utilisation équitable. Selon la Commission, il s'agissait d'éviter les abus, et notamment qu'un consommateur achète une carte SIM dans un pays où les tarifs sont moins élevés que ceux de son pays de résidence, et qu'il n'utilise un volume de données

<sup>166</sup> Les opérateurs de réseaux mobiles virtuels sont « des opérateurs qui ne disposent pas de leur propre réseau radio et qui, pour offrir des services de communications mobiles à leurs abonnés s'appuient sur les services d'un ou plusieurs opérateurs de réseau mobile en leur achetant des communications en gros » - <https://www.legos.fr/definition-mvno/>

<sup>167</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_16\\_2985](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_16_2985)

<sup>168</sup> Il suffit de consulter les commentaires sur twitter avec les hashtag « roaming » entre le 5 septembre 2013 et le 8 septembre 2013 pour le constater

beaucoup plus important quand il est à l'étranger que dans le pays où il a souscrit son forfait. La Commission considérait que ce genre de situation pouvait alors avoir un impact négatif sur les prix domestiques et au final sur le consommateur<sup>169</sup>. Mais cela signifiait également qu'au-delà des 90 jours par an, les opérateurs auraient la possibilité d'imposer des coûts supplémentaires à un consommateur qui téléphone ou surfe sur son réseau en itinérance.

C'est la raison pour laquelle le projet de texte de la Commission a été vivement critiqué puisqu'il ne respectait pas l'objectif qui avait été annoncé, à savoir l'abolition complète des frais d'itinérance. De nombreux articles de presse<sup>170</sup> sont parus à ce sujet, dépassant le cadre des affaires européennes.

Lorsque la Commission a présenté son nouveau projet de règlement, celui-ci ne semblait pas avoir fait l'objet d'une consultation des parties prenantes de quatre semaines. Aucune information à ce sujet n'a pu être trouvée.

Ce cas montre qu'il est difficile de trouver un équilibre entre les intérêts des différents groupes de parties prenantes. En effet, il semble qu'à l'origine les intérêts des opérateurs économiques ont primé sur ceux des consommateurs. Néanmoins, la publication du projet de texte avant son adoption formelle a permis de rééquilibrer le texte et de mieux intégrer les intérêts des autres parties prenantes. Cet exemple nous permet de nous rendre compte de l'importance de ce temps de consultation.

## 2.3. L'accessibilité et la visibilité de la consultation par les parties prenantes et son application dans le cadre du paquet « roaming »

Afin d'assurer une mise en œuvre efficace de la consultation, il est essentiel qu'elle soit accessible et visible aux parties prenantes. Cela passe à travers la qualité des documents de consultation (2,1), le régime linguistique utilisé pour la consultation (2,2) et par la communication qui en est faite (2,3).

### 2.3.1. Les documents de consultation des parties prenantes

#### 2.3.1.1. Les différents types de documents de consultation des parties prenantes

L'exercice de consultation a lieu sur la base de documents de consultation, qui peuvent être de natures très différentes<sup>171</sup>. Il peut s'agir par exemple d'une présentation de l'initiative, d'un résumé de l'objectif de consultation, d'un questionnaire ou encore d'une enquête. Néanmoins, la rédaction de ces documents doit être « claire, concise et inclure

<sup>169</sup> <https://europaforum.public.lu/fr/actualites/2016/09/comm-roaming/index.html>

<sup>170</sup> <https://www.euractiv.com/section/digital/news/commission-will-try-harder-on-90-day-roaming-charge-limit/>; [https://www.theguardian.com/business/2016/sep/21/european-commission-mobile-phone-roaming-charges-telecoms?fbclid=IwAR1wxOJZvBgiQEoxaUxqrDOpdGAdBtv6\\_TITvtS8dIKzYnVKB3NDHXactvw;](https://www.theguardian.com/business/2016/sep/21/european-commission-mobile-phone-roaming-charges-telecoms?fbclid=IwAR1wxOJZvBgiQEoxaUxqrDOpdGAdBtv6_TITvtS8dIKzYnVKB3NDHXactvw;)

<sup>171</sup> Better regulation toolbox, tool 53, p 383-384

toutes les informations nécessaires pour faciliter les réponses »<sup>172</sup>, pour garantir la transparence des objectifs de chaque activité de consultation et pour permettre aux parties prenantes « d'identifier rapidement et avec un minimum d'effort si le contenu d'une consultation les concerne ou non ». La qualité des documents de consultation est donc essentielle pour garantir l'accessibilité de la consultation aux parties prenantes.

Les documents de consultation contiennent naturellement des informations différentes selon que l'on se trouve dans le cadre d'une initiative qui fait l'objet d'une analyse d'impact – les documents de consultation devront comprendre les éléments abordés dans l'analyse d'impact – ou que l'on se trouve dans une procédure de révision (évaluation ou bilan de qualité) – les documents de consultation devront inclure des informations sur les critères d'évaluation<sup>173</sup>. S'agissant des initiatives qui ne sont pas accompagnées d'une étude d'impact, aucune indication n'apparaît dans les lignes directrices ni dans la boîte à outils. Nous en concluons que la nature de ces documents est laissée à la discrétion de la DG chef de file. Néanmoins, afin de garantir une certaine cohérence dans leur contenu, tous les documents de consultation doivent être approuvés par le groupe inter service ou par le Secrétariat général après consultation des DG intéressées<sup>174</sup>.

La plateforme REFIT a eu l'occasion d'apprécier la qualité des documents de consultation élaborés par les DG dans le cadre de REFIT et a constaté qu'ils ne sont souvent pas très bien conçus et sont mal conceptualisés. Par ailleurs, comme la qualité des documents dépend de la DG responsable de la consultation, elle a regretté un manque d'harmonisation des documents de consultation. La littérature a également critiqué la qualité rédactionnelle des documents de consultation<sup>175</sup>.

Pourtant, afin de s'assurer de la qualité de ses documents de consultation, la Commission préconise de tester les documents de consultation avec des personnes qui n'ont pas participé à leur rédaction et qui doivent ressembler le plus possible au public cible réel de la consultation ou à des sous-groupes de ce public cible<sup>176</sup>. Dans le cadre de notre recherche, nous n'avons pas pu apprécier la fréquence de cette pratique, n'ayant eu accès à aucune information à ce propos. Néanmoins, la Cour des comptes européenne a pu constater que les questionnaires des consultations publiques qu'elle a examinés (22 des 26) avaient été testés avant leur utilisation<sup>177</sup>.

### 2.3.1.2. Le questionnaire qui accompagne la consultation publique en ligne

L'un des documents de consultation les plus utilisés est le questionnaire qui accompagne la consultation publique en ligne. Selon les lignes directrices, les questionnaires doivent comporter des « questions pertinentes, courtes, simples et formulées de manière neutre, et assurer un juste équilibre entre questions ouvertes et fermées »<sup>178</sup>. Dans son rapport spécial, la Cour des comptes européenne a pu examiner un ensemble de questionnaires et en a conclu qu'ils étaient généralement

<sup>172</sup> Better regulation guidelines, 2017, p 69

<sup>173</sup> Better regulation toolbox, tool 53, p 383-384

<sup>174</sup> Better regulation guidelines, 2017, p 81

<sup>175</sup> Listorti G., Basyte Ferrari E., Acs S., Munda G., Rosenbaum E., Paruolo P., Smits P. (2019). The debate on the EU Better Regulation Agenda: a literature review, EUR, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019, p 42

<sup>176</sup> Better regulation guidelines, 2017, p 82

<sup>177</sup> Rapport spécial cour des comptes européenne, 2019, p 35

<sup>178</sup> Better Regulation toolbox 2017, p. 402

bien élaborés et suivaient les orientations de la Commission<sup>179</sup>. Néanmoins, elle indique que les participants à son enquête avaient trouvé que les questionnaires manquaient de lisibilité et contenaient des questions peu claires ou d'une trop grande technicité<sup>180</sup>. Allant dans le même sens, la plateforme REFIT a regretté la tendance qu'ont les services de la Commission à utiliser des questions fermées ou à choix multiples donnant l'impression d'utiliser une consultation pour soutenir une idée prédéterminée de la Commission<sup>181</sup>. Cette critique est partagée par la littérature qui constate que les questions sont souvent orientées, notamment en faveur de l'approche de la Commission, réduisant ainsi le champ de la consultation<sup>182</sup>.

### 2.3.1.3. Les documents de consultation dans le cadre du « roaming »

Nous n'avons pas pu avoir accès aux documents de consultation préparés dans le cadre de l'élaboration du règlement de base. La seule information que nous avons pu avoir à ce sujet est qu'en amont des deux événements publics organisés lors de l'élaboration du règlement de base, la DG CONNECT a mis à disposition un document informel contenant une analyse du problème et proposant des moyens possibles pour traiter les obstacles identifiés<sup>183</sup>.

Pour le règlement d'exécution, la consultation publique en ligne était accompagnée d'un document d'information et d'un questionnaire en anglais. Le document d'information rappelle le contexte de l'initiative et son contenu avant d'expliquer l'objet de la consultation. Le questionnaire est divisé en quatre parties et alterne entre questions fermées et questions ouvertes. La première partie porte sur les informations générales fournies par le répondant, et est suivie de deux sections consacrées aux domaines couverts par le texte : la politique d'utilisation équitable et le mécanisme de durabilité. La structure du questionnaire est donc claire et simple. Néanmoins, un élément peut porter à confusion dans le questionnaire puisqu'une section supplémentaire est prévue pour l'examen des marchés nationaux en gros de l'itinérance. Les questions relatives à cette section portent dès lors sur la révision du marché de l'itinérance en gros, dont la Commission souhaitait évaluer la réglementation en vue d'une éventuelle proposition législative.

## 2.3.2. Le régime linguistique

### 2.3.2.1. Le cadre du régime linguistique tel que défini dans les lignes directrices et la boîte à outils de 2017

Le régime linguistique utilisé par la Commission a un impact significatif sur la visibilité de la consultation par les parties prenantes et sur l'accessibilité des consultations<sup>184</sup>. La médiatrice européenne l'a d'ailleurs rappelé à plusieurs reprises dans le cadre des consultations publiques, en soulignant que la Commission doit veiller à ce que le plus

<sup>179</sup> Rapport spécial cour des comptes européenne, 2019, p 35

<sup>180</sup> Ibid, p 36

<sup>181</sup> REFIT Platform opinion on the submission XXII.4.a by the DIHR and XXII.4.B by a citizen on stakeholder consultation mechanisms, 7 juin 2017

<sup>182</sup> Van den Abeele E. (2019), L'Union européenne à l'épreuve du « Mieux légiférer », de l'urgence de changer de logique pour sauver le projet européen, ETUI, background analysis 2019/02, p32

<sup>183</sup> SWD (2013) 331 final, p 103

<sup>184</sup> Décision du médiateur européen, European Commission public consultation not being available in all official EU languages, 7 décembre 2017, affaire 64/2017/NF, p 3

grand nombre possible de citoyens européens [et de parties prenantes] puissent s'informer de l'objet et prendre part à la consultation publique s'ils le souhaitent<sup>185</sup>. Dès lors, les documents de consultation, y compris les questionnaires, doivent couvrir un nombre suffisant de langues afin d'atteindre les parties prenantes ciblées.

La Commission a mis longtemps à se saisir de la question puisque ni les textes relatifs à la consultation des parties prenantes de 2012 ni ceux de 2015 ne définissaient le régime linguistique que devaient utiliser les services de la Commission lorsqu'ils consultaient. Elle recommandait simplement de définir le régime linguistique en fonction du champ d'application et de la portée de la méthode de consultation<sup>186</sup> de manière à garantir qu'elle parvienne aux parties prenantes visées. La Commission indiquait d'ailleurs qu'elle ne pouvait pas s'engager à rendre tous les documents de consultation disponibles dans toutes les langues officielles de l'UE à cause de la limite de ses ressources de traduction, qui sont principalement utilisées pour son obligation légale de traduction<sup>187</sup>, mais également par manque de temps puisqu'un questionnaire prend 2 à 3 semaines pour être traduit<sup>188</sup>. Toutefois, la Commission laissait la possibilité aux parties prenantes de fournir des réponses dans n'importe laquelle des langues officielles de l'UE<sup>189</sup>. Ceci explique pourquoi dans le cadre de l'élaboration du paquet « roaming », aucune information ne semble ressortir sur le régime linguistique.

C'est seulement avec les nouvelles lignes directrices adoptées en 2017 que la Commission prévoit une obligation liée au régime linguistique. Les consultations publiques sur les initiatives prioritaires du programme de travail de la Commission (annexe I) doivent être maintenant traduites dans toutes les langues officielles et toute autre consultation publique doit être disponible au moins en anglais, français et allemand. Par ailleurs, des traductions supplémentaires doivent être fournies si l'initiative est susceptible de susciter un large intérêt de la part du public<sup>190</sup>.

Aujourd'hui, cette question du régime linguistique dépend donc de la nature de l'initiative. Une initiative prioritaire du programme de travail de la Commission ou qui suscite un large intérêt de la part du public devra être traduite dans toutes les langues officielles de l'Union. Sur ce dernier, il semblerait qu'il n'existe pour le moment aucun critère clair permettant de définir ce qu'est une initiative ayant un « grand intérêt pour le public »<sup>191</sup>. Ensuite, s'agissant des initiatives « prioritaires », leur qualification a initialement lieu à des fins de validation politique et non au regard de la consultation des parties prenantes. La Cour des comptes européenne a constaté que la classification des initiatives dépendait dans une large mesure de l'approche adoptée par la DG chef de file ou de l'unité compétente au sein de celle-ci, ou encore de contraintes de temps.

À défaut de critères précis pour classer les initiatives, il est difficile de déterminer clairement le régime linguistique à appliquer pendant le processus de consultation<sup>192</sup>. Une fois encore, celui-ci est donc laissé à la discrétion des DG alors que le régime linguistique a un impact significatif sur le taux de retour à l'exercice de consultation et donc sur la qualité de la consultation elle-même. La Cour des comptes européenne a en effet constaté que lorsque les questionnaires d'une consultation publique avaient été traduits dans toutes les langues de l'UE, le nombre moyen de contributions reçues était

---

<sup>185</sup> Ibid

<sup>186</sup> Rapport spécial cour des comptes européenne, 2019, p 33

<sup>187</sup> SWD (2012) 422 final, p 13

<sup>188</sup> SWD (2019) 156, p 14

<sup>189</sup> SWD (2012) 422 final, p13

<sup>190</sup> Better regulation guidelines, 2017, p 79

<sup>191</sup> Rapport spécial cour des comptes européenne, 2019, p 33

<sup>192</sup> Ibid, p 34

plus élevé que dans les cas où les questionnaires n'étaient disponibles qu'en anglais<sup>193</sup>.

### 2.3.2.2. Le régime linguistique dans le cadre de l'élaboration du paquet « roaming »

La préparation du règlement de base et du règlement d'exécution dans le cadre du paquet « roaming » a eu lieu respectivement en 2013 et en 2016. Les obligations liées au régime linguistique n'étaient donc pas encore en vigueur.

S'agissant du règlement de base, aucune information n'est ressortie sur le régime linguistique sur les deux événements de consultation publique organisés à la lecture des documents de préparation et de l'analyse d'impact. Néanmoins, notre entretien avec un membre du Secrétariat général nous a indiqué qu'en pratique, ces événements se tiennent majoritairement en anglais. Toutefois, même si la Commission utilise l'anglais, chaque citoyen, et donc chaque partie prenante, doit pouvoir s'adresser à la Commission dans n'importe quelle langue officielle de l'UE.

S'agissant du règlement d'exécution, le rapport de synthèse de la consultation publique indique que le questionnaire de la consultation publique n'était disponible qu'en anglais<sup>194</sup>. Néanmoins, sur les 92 réponses à la consultation publique, nous constatons que trois parties prenantes ont répondu dans une autre langue officielle de l'UE (deux ont répondu en allemand<sup>195</sup> et une en espagnol<sup>196</sup>), tous les autres ayant répondu en anglais.

\*

\* \*

Une fois la consultation conduite vient la phase de sa restitution. Nous allons nous attacher à analyser ce que la Commission fait des contributions de la consultation et comment elle les utilise dans l'élaboration de ses politiques (partie 3).

---

<sup>193</sup> Ibidem

<sup>194</sup> Synopsis report to the public consultation on fair-use policy and the sustainability mechanism

<sup>195</sup> Chambre fédérale du travail allemande ([Bundesarbeitskammer](#)) et la Fédération allemande des organisations allemandes de consommateurs ([Verbraucherzentrale Bundesverband](#))

<sup>196</sup> Commission nationale des marchés et de la concurrence espagnole ([Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia](#))

## 3. La restitution de la consultation des parties prenantes et son utilisation dans l'élaboration des politiques. Le cas du paquet « roaming »

La restitution de la consultation est une étape particulièrement importante du processus de consultation puisque c'est à ce moment précis que les contributions et les différents commentaires vont nourrir le travail normatif de la Commission. Nous analyserons cette phase en voyant d'abord comment les contributions des parties prenantes sont analysées (I), puis présentées dans divers rapports (II). Enfin, nous verrons que la Commission prévoit que le processus de consultation soit évalué à l'issue de cet exercice de restitution des contributions afin de définir si la consultation a rempli ses objectifs (III).

### 3.1. L'analyse des contributions

L'analyse des contributions sera la première étape du processus de restitution de la consultation. Elle va permettre à la DG chef de file de mettre à plat les contributions. C'est un processus délicat à l'issue duquel les contributions, une fois analysées, seront intégrées ou non dans l'initiative de la Commission. Il est difficile d'identifier précisément le moment où les contributions seront prises en compte et intégrées dans le texte en cours d'élaboration. Nous supposons néanmoins qu'il a lieu lors de ce processus d'analyse.

On distingue deux types d'analyses en fonction du type de consultation : l'analyse des contributions des consultations publiques (1,1) et l'analyse des contributions des consultations ciblées (1,2).

#### 3.1.1. L'analyse des contributions des parties prenantes aux consultations publiques

Comme nous l'avons vu dans la partie 2, les consultations publiques ont lieu sur la base de questionnaires, composés de questions ouvertes ou fermées. L'analyse des réponses aux questionnaires va dès lors principalement se faire à l'aide d'outils informatiques, produisant des résultats quantifiés, généralement sous forme statistique.

Avant de procéder à l'analyse des réponses aux questions fermées (1.1.2) et des réponses aux questions ouvertes (1.1.3), la DG chef de file va d'abord opérer un premier tri des contributions (1.1.1).

##### 3.1.1.1. Le premier tri des contributions

En pratique, lorsque la consultation publique est clôturée, la DG chef de file a accès au « back office » du site sur lequel le questionnaire a été publié, généralement sur le site

web « Donnez votre avis », et peut y télécharger toutes les réponses, contributions et tous les commentaires reçus lors de la consultation<sup>197</sup>.

Lorsqu'elle a récupéré toutes les contributions, la DG chef de file va d'abord procéder à une modération de ces réponses. En effet, la Commission peut effacer les contributions qui ne respectent pas les règles de la consultation, c'est-à-dire les contributions qui contiennent des insultes, des propos racistes, qui sont hors sujet ou qui émanent d'un homme ou d'une femme politique<sup>198</sup>. Cette première étape permet un premier tri des réponses à la consultation publique.

Dans un second temps, la DG chef de file va identifier la présence de campagnes organisées de réponses qui seront analysées séparément des autres réponses et qui seront mentionnées dans le rapport de synthèse. La Commission considère qu'elle se trouve en présence d'une campagne dès lors que « dix répondants ou plus ont fourni des réponses identiques aux questions et qui présentent des points communs »<sup>199</sup>. Ce dernier critère est important puisqu'il sera déterminant dans la qualification ou non d'une campagne organisée. En effet, par exemple si les réponses sont réparties sur un large éventail de parties prenantes qui n'ont rien en commun, il est probable qu'il ne s'agisse pas d'une campagne organisée de réponses<sup>200</sup>. Les campagnes organisées de réponses sont souvent menées par des associations, car elles sont très efficaces pour susciter l'intérêt des citoyens et dégager des messages à l'intention des décideurs politiques<sup>201</sup>. Il est dès lors très important de les identifier pour ne pas fausser l'impact d'une consultation publique. Néanmoins, cette pratique ne semble pas être courante puisque la Cour des comptes européenne a constaté en 2019 que seules 5 campagnes organisées avaient été signalées sur les 26 consultations publiques qu'elle a examinées<sup>202</sup>. Dans notre cas d'espèce, aucune campagne organisée n'a été identifiée.

Une fois ces étapes franchies, la DG chef de file va procéder à l'analyse des réponses à la consultation publique. Les méthodes d'analyse de ces réponses sont définies dans la boîte à outils, complétées dans une étude commandée par la Commission en 2015<sup>203</sup>. Celles-ci distinguent des méthodes d'analyse des questions fermées et des méthodes d'analyse des questions ouvertes.

Néanmoins, une liste de principes à respecter lors de l'analyse de ces différents types de contributions est dressée. Tout d'abord, la DG chef de file doit classifier les contributions par catégories de parties prenantes (selon le contexte, les personnes qu'elles représentent, etc.), permettant de s'assurer que toutes les parties prenantes identifiées ont été consultées<sup>204</sup>. Ensuite, les lignes directrices recommandent de vérifier la fiabilité des parties prenantes (en fonction de la longévité, expertise, représentativité, etc.) en effectuant un « test de crédibilité des parties prenantes ». Ce

---

<sup>197</sup> Entretien téléphonique avec une personne de l'unité « Evaluation & Impact Assessment, Regulatory Scrutiny Board Secretariat » au Secrétariat général le 19 mai 2020

<sup>198</sup> Ibid

<sup>199</sup> Commission study, Consultation Support and Development of Advice, Specific Contract No SG/2015/10 under Framework Contract ENTR/172/PP/20-12-FC Lot 3, p 13; Better regulation toolbox, tool 54, p 418

<sup>200</sup> Ibid

<sup>201</sup> Rapport spécial de la Cour des comptes européenne, 2019, p 43

<sup>202</sup> Ibid

<sup>203</sup> Commission study, Consultation Support and Development of Advice, Specific Contract No SG/2015/10 under Framework Contract ENTR/172/PP/20-12-FC Lot 3, [en ligne; <https://bookshop.europa.eu/en/consultation-support-and-development-of-advicepbKA0217018/?CatalogCategoryID=YR4KABstrdkAAAEjLocY4e5K>]

<sup>204</sup> Better regulation toolbox, tool 54, p 424

test permet également de pondérer les réponses des parties prenantes. Enfin, les contributions reçues des citoyens doivent être analysées séparément de celle des parties prenantes.

### 3.1.1.2. L'analyse des questions fermées

Pour les questions fermées, trois méthodes d'analyse sont définies : l'analyse de base effectuée via un fichier Excel ; l'analyse avancée nécessitant l'utilisation de logiciels spécialisés dans l'analyse des données ; et l'analyse par à un sous-traitant externe<sup>205</sup>.

L'analyse de base sera la plus simple à utiliser puisqu'elle est effectuée en utilisant le logiciel Excel, connu de tous les services de la Commission. Néanmoins, cette méthode ne permet pas d'identifier les campagnes de réponses ou de comparer les réponses entre plusieurs questions.

L'analyse avancée, au contraire, permettra d'identifier les campagnes de réponses et de fournir des comparaisons croisées entre les réponses. Cependant, cette méthode nécessite de former le personnel qui va gérer la consultation et demande des connaissances en statistique.

Enfin, faire appel à un sous-traitant externe présente l'avantage de combiner une analyse de base et une analyse avancée, d'avoir des données présentées de manière professionnelle dans une série de graphiques personnalisés tout en ayant une analyse indépendante et impartiale. Néanmoins, cette méthode nécessite de mobiliser d'importantes ressources financières. Ces sous-traitants sont recrutés sur la base d'appel d'offres que la Commission publie régulièrement.

Dans la pratique, les services de la Commission procèdent principalement en retranscrivant les réponses dans un fichier Excel et analysent manuellement les données qui ressortent sous forme de statistique, de schémas ou de tableaux<sup>206</sup>.

### 3.1.1.3. L'analyse des questions ouvertes

L'analyse des questions ouvertes peut s'avérer plus délicate. Celle-ci dépend d'une part du nombre de contributions reçues et d'autre part de la pratique des DG. En effet, plus le nombre de réponses est élevé (dépassant 500), plus il sera nécessaire de recourir à un outil d'analyse des réponses. La Commission a, à cet effet, mis en place un outil du nom de « Doris » permettant de faire des recherches par mots clés. Cet outil n'est pas totalement fiable et présente des faiblesses, mais reste utile pour effectuer une première analyse des réponses<sup>207</sup>. Dans certains cas, les DG peuvent également faire appel à des sous-traitants externes qui s'occuperont de l'analyse des réponses en utilisant d'autres outils existants sur le marché. Néanmoins, le dépouillage de ces réponses se fera tout de même de manière automatisée par la recherche de mots clés, « ce qui résulte à un traitement des réponses sous forme statistique qui ne permet pas une exploitation intelligente et nuancée des réponses »<sup>208</sup>.

Dès lors, les textes recommandent de combiner une analyse manuelle des réponses aux questions ouvertes avec une analyse assistée par ordinateur pour garantir que

---

<sup>205</sup> Ibid, p 414

<sup>206</sup> Entretien téléphonique avec une personne de l'unité « Evaluation & Impact Assessment, Regulatory Scrutiny Board Secretariat » au Secrétariat général le 19 mai 2020

<sup>207</sup> Ibid

<sup>208</sup> Ibid Van den Abeele E. (2019), p 33

toutes les réponses soient examinées<sup>209</sup>. Cependant, en pratique, les DG analysent manuellement les réponses en fonction de la méthode qu'elles ont l'habitude d'utiliser<sup>210</sup>, ce qui signifie que la méthode d'analyse de ces réponses varie en fonction des DG.

Les méthodes d'analyse des réponses aux questions de la consultation publique, centrées sur la quantification des données, ne permettent pas une analyse qualitative des réponses ni de savoir sous quelle forme les contributions seront prises en compte dans le texte final.

### 3.1.2. L'analyse des contributions aux activités de consultation ciblée

L'analyse des contributions des activités de consultation ciblée est moins encadrée et moins définie que celle des consultations publiques. En effet, puisque ces activités sont laissées à la discrétion des DG, leurs pratiques sont dès lors plus variables. Par ailleurs, la diversité des activités de consultation ciblée ne permet pas de définir une méthode d'analyse unique. Néanmoins, les lignes directrices proposent différents mécanismes d'analyse comme des outils de statistique ou d'analyse des sondages (par exemple l'Eurobaromètre).

Les différents contacts que nous avons eus avec les membres de la DG CONNECT et du Secrétariat général ne nous ont pas permis de nous faire une idée plus précise à ce sujet.

### 3.1.3. L'analyse des autres contributions

En plus des contributions qu'elle reçoit dans le cadre formel d'un processus de consultation, la Commission peut recevoir des contributions, en dehors de ce cadre, via des rencontres ou de manière plus formelle via l'envoi de « position paper »<sup>211</sup> ou d'email. D'ailleurs, il convient de noter qu'à la fin d'une consultation publique en ligne, les parties prenantes ont toujours la possibilité de télécharger un « position paper » s'ils le souhaitent. La Commission doit également prendre en compte ces contributions et les analyser au même titre que les contributions reçues dans un cadre formel de consultation. Celles-ci sont néanmoins traitées séparément dans le rapport de synthèse. Dans notre cas d'espèce, la DG CONNECT avait reçu trois contributions par email et deux « position papers » en plus des réponses à la consultation publique sur le règlement d'exécution<sup>212</sup>.

Les critères que la Commission utilise pour analyser les différentes contributions et leur représentativité ne sont pas clairs<sup>213</sup>. Il est difficile de comprendre comment sont

---

<sup>209</sup> Commission study, Consultation Support and Development of Advice (Specific Contract No SG/2015/10 under Framework Contract ENTR/172/PP/20-12-FC Lot 3, p 17

<sup>210</sup> Entretien téléphonique avec une personne de l'unité « Evaluation & Impact Assessment, Regulatory Scrutiny Board Secretariat » au Secrétariat général le 19 mai 2020

<sup>211</sup> Pour rappel, un position paper est un document qui présente une opinion, une position sur une question en particulier

<sup>212</sup> SWD (2016) 465, p 69

<sup>213</sup> Curtin D. & Mendes J. (2011), Transparence et participation : des principes démocratiques pour l'administration de l'Union européenne, Revue française d'administration publique, 2011/1 n° 137-138, p 115

réellement analysées ces contributions, et le manque d'accessibilité aux documents internes de la DG responsable de la consultation ne contribue pas à clarifier la situation.

## 3.2. La présentation des résultats de la consultation des parties prenantes

Une fois les contributions analysées, la Commission doit en présenter les résultats dans des rapports. En effet, les lignes directrices recommandent de publier un résumé factuel après chaque activité de consultation ciblée et publique (2,1), avant de publier un rapport de synthèse une fois que le processus de consultation est clôturé (2,2). Enfin, « pour les propositions législatives, l'exposé des motifs doit également expliquer de quelle manière les contributions ont été prises en considération ou les raisons pour lesquelles elles ne l'ont pas été »<sup>214</sup>.

Il faut toutefois préciser qu'aucune obligation de rapport n'est prévue dans le cadre du processus du feed-back. Cependant, les commentaires reçus à l'issue d'une période de feed-back sont automatiquement publiés en ligne.

### 3.2.1. Les rapports factuels

Dans ses lignes directrices, la Commission recommande la publication de rapports factuels, qui doivent résumer les contributions reçues à l'issue de chaque activité de consultation. Ceux-ci doivent être publiés le plus rapidement possible après la clôture de l'activité de consultation en question. Néanmoins, leur rédaction n'est pas obligatoire, mais est fortement recommandée<sup>215</sup>. En effet, il s'agit d'un enjeu important pour les DG puisque ce type de document permet aux répondants d'obtenir un retour leur contribution à une consultation. Si aucun retour n'est fait, le risque existe de voir les parties prenantes se désintéresser des activités de consultation qui ne verront plus l'intérêt d'un tel exercice.

Ces rapports sont des résumés factuels d'une activité de consultation, que ce soit pour la consultation publique ou bien d'un événement de consultation ciblée, comportant des informations statistiques de base à l'attention du grand public. Deux types d'informations doivent donc être énoncés : sur les répondants et sur le contenu de l'activité de consultation. Il s'agit principalement de rendre compte aux personnes qui ont participé à une activité de consultation, mais aussi de faire preuve de transparence à l'égard du grand public qui peut consulter le rapport s'il est publié. Cependant, la Cour des comptes européenne a constaté qu'il y avait peu d'informations sur les résultats des consultations et que les répondants recevaient peu de retour sur leurs contributions<sup>216</sup>.

Dans notre cas d'espèce, aucun rapport factuel n'a été publié à l'issue des activités de consultation à l'exception d'un sur la consultation publique qui s'est tenue sur le règlement d'exécution le 23 mars 2016 sur le site web de la DG CONNECT<sup>217</sup>. Cette

<sup>214</sup> Rapport spécial de la Cour des comptes européenne, p 45

<sup>215</sup> Entretien téléphonique avec une personne de l'unité « Evaluation & Impact Assessment, Regulatory Scrutiny Board Secretariat » au Secrétariat général le 19 mai 2020

<sup>216</sup> Rapport spécial Cour des comptes européenne, 2019, p 49

<sup>217</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/summary-report-public-consultation-review-national-wholesale-roaming-markets-fair-use-policy>

synthèse rappelle les objectifs de la consultation publique, énonce le nombre de répondants et leurs répartitions géographiques et fait un rapide résumé des positions des groupes de parties prenantes en fonction des problématiques abordées dans la consultation publique. Ce rapport factuel permet au lecteur et au répondant de constater les différents positionnements des parties prenantes.

### 3.2.2. Le rapport de synthèse

Contrairement au rapport factuel, la rédaction d'un rapport de synthèse rendant compte du processus de consultation est définie comme une obligation dans les lignes directrices. Dès lors, à l'issue du processus de consultation, la DG chef de file doit présenter « un aperçu et une conclusion concise du travail de consultation effectué » pour une initiative en préparation ou pour une initiative en cours de révision dans un rapport de synthèse<sup>218</sup>. En pratique, celui-ci est généralement inclus dans l'analyse d'impact pour les propositions qui sont accompagnées d'une telle analyse, ou dans l'évaluation/bilan de qualité. Pour les initiatives qui n'ont pas fait l'objet d'une analyse d'impact, il est présenté dans un rapport autonome.

Le rapport de synthèse doit porter sur toutes les activités de consultation qui ont été menées dans le cadre d'un processus de consultation. Il doit résumer les résultats de toutes les activités de consultation organisées sur l'initiative et doit en donner un « aperçu analytique qualitatif », permettant de donner une vue d'ensemble détaillée de tous les commentaires et contributions reçus. Il doit donc contenir l'analyse des retours que la DG chef de file aura reçus sur : i) les feuilles de route ou les analyses d'impact initiales, ii) la consultation publique s'il y en a eue une, et iii) les consultations ciblées ainsi que iv) tout autre commentaire qu'elle aurait reçu par un autre canal que celui de la consultation. Il doit également indiquer comment les contributions et commentaires ont été pris en compte dans l'initiative et expliquer pourquoi il n'a pas été donné suite à certaines propositions<sup>219</sup>.

L'objectif de cet exercice est double<sup>220</sup> : d'une part, informer des résultats de toutes les activités de consultation et rendre compte aux parties prenantes, et d'autre part, informer les parties prenantes sur la manière dont leurs contributions ont été prises en compte ou expliquer pourquoi elles n'ont pas été retenues. En effet, il est primordial de garantir un retour d'information et de veiller à rendre publiques les contributions reçues ainsi que les suites qui leur seront données, pour que les parties prenantes ne se désintéressent pas de la consultation. Les citoyens et parties prenantes se montrent critiques envers les formes de consultation qui n'ont aucune prise sur la décision.

Cette obligation de rapport est généralement respectée, surtout s'agissant des initiatives accompagnées d'une analyse d'impact. En effet, dans ce cas, le Secrétariat général peut veiller à faire respecter ce principe puisqu'il a un droit de regard sur la consultation publique. La Cour des comptes a d'ailleurs indiqué que la Commission avait publié des rapports de synthèse pour 25 des 26 consultations publiques qu'elle a examinées<sup>221</sup>.

Pendant, il est plus difficile de vérifier si cette obligation est respectée dans les cas où aucune consultation publique n'a été organisée. En effet, le Secrétariat général n'a

<sup>218</sup> Better regulation toolbox, tool 55, p 433

<sup>219</sup> Rapport spécial de la Cour des comptes européennes, 2019, p 46

<sup>220</sup> Better regulation toolbox, tool 55, p 434

<sup>221</sup> Rapport spécial de la Cour des comptes européennes, 2019, p 46

pas les moyens de garantir ni de vérifier que le rapport de synthèse a bien été publié pour les processus de consultation qui n'ont pas inclus une consultation publique<sup>222</sup>.

Dans notre cas d'espèce, les rapports de synthèse ont été inclus dans les analyses d'impact accompagnant les différentes initiatives. Le premier rapport de synthèse relatif au règlement de base, situé à l'annexe 1 de l'analyse d'impact, nous permet d'identifier les parties prenantes qui ont participé à la consultation, les points de vue des différentes catégories de parties prenantes et les différentes activités de consultation qui ont été organisées. Néanmoins, il ne permet pas de connaître les objectifs de la consultation, les méthodes utilisées pour identifier les parties prenantes, ni de voir comment les contributions ont été intégrées dans l'initiative.

Le deuxième rapport de synthèse relatif au règlement d'exécution, situé à l'annexe 2 et complété par l'annexe 3 de l'analyse d'impact accompagnant l'initiative, est plus clair et reflète bien mieux les exigences découlant des lignes directrices (ayant été élaboré sous les lignes directrices de 2015). Néanmoins, ce rapport ne permet pas non plus de comprendre comment les contributions des différentes parties prenantes ont été prises en compte dans le texte final.

### 3.2.3. L'exposé des motifs de l'initiative législative

Chaque initiative législative doit comporter un exposé des motifs qui explique les raisons et le contexte de la proposition de la Commission. Celui-ci doit également résumer les activités de consultation qui ont été menées et comment les contributions ont été prises en compte dans le projet de texte ou les raisons pour lesquelles elles ne l'ont pas été<sup>223</sup>.

Dans notre cas d'espèce, la proposition de règlement de base présente les résultats de la consultation des parties prenantes dans la partie 2 de l'exposé des motifs qu'elle traite avec les résultats de l'analyse d'impact. Néanmoins, la partie prévue sur la consultation des parties prenantes est très courte et consiste au final en deux paragraphes. Elle ne permet pas de déterminer les événements de consultation qui ont été organisés, ni d'identifier les différents points de vue des parties prenantes et encore moins de comprendre comment ces points de vue ont été intégrés dans le travail de la Commission.

Le règlement d'exécution ne contient pas d'exposé de motifs, car il ne s'agit pas d'une initiative législative.

## 3.3. L'évaluation de la consultation des parties prenantes

Une fois la consultation terminée, la Commission s'est engagée à évaluer le processus de consultation par le biais d'une évaluation interne « proportionnée » de la qualité du processus de consultation<sup>224</sup>.

---

<sup>222</sup> Entretien téléphonique avec une personne de l'unité « Evaluation & Impact Assessment, Regulatory Scrutiny Board Secretariat » au Secrétariat général le 19 mai 2020

<sup>223</sup> Better regulation toolbox, 2017, p 436 (2015, p 239 et 242)

<sup>224</sup> Ibid, p 70 et 71

Néanmoins, comme l'a relevé la Cour des comptes européenne, aucun indicateur spécifique d'évaluation ; ni de méthodologie d'évaluation des coûts relatifs aux consultations publiques ou visant à vérifier si elles ont atteint leurs objectifs ne sont prévus. Aucune indication ne ressort sur la manière d'apprécier la qualité d'une consultation ni la signification d'une évaluation proportionnée alors qu'« une évaluation axée sur la concrétisation des objectifs permet de déterminer les bonnes pratiques et de mettre à profit l'expérience acquise en vue d'améliorer les futures consultations »<sup>225</sup>.

Nous avons cependant constaté que des mécanismes de contrôle pouvant se référer à de l'évaluation sont possibles sur les consultations publiques (3,1), à l'inverse des consultations ciblées pour lesquelles aucun mécanisme de contrôle ne semble être possible (3,2).

### 3.3.1. Les mécanismes de contrôle possibles sur les consultations publiques

Nous pouvons distinguer trois organes, en plus de la DG responsable de la consultation, qui peuvent contrôler et évaluer de manière indirecte les consultations publiques.

Le premier est le Secrétariat général qui jouit d'un pouvoir de contrôle de la qualité de la consultation publique, étant présent tout le long de la préparation de la consultation publique et étant l'organe qui la validera avant de la publier en ligne.

Le deuxième est le comité d'examen de la réglementation (« Regulatory Scrutiny Board », ci-après « RSB ») qui évalue indirectement la consultation publique à travers son rôle de garant de la qualité des analyses d'impact, des bilans de qualité et des évaluations<sup>226</sup>. Dans ce cadre, il examine et émet des avis<sup>227</sup> sur la qualité des projets d'analyse d'impact. En cas d'avis négatif, la DG chef de file devra revoir son projet d'analyse d'impact en intégrant les recommandations que le RSB lui a adressées dans son avis. Par ailleurs, le RSB publie chaque année un rapport d'activité, qui contient toujours une partie sur la consultation publique, dans lequel il dresse un bilan de la qualité des analyses d'impact qu'il a contrôlée. Dans son dernier rapport (2019), le RSB a souligné que la Commission ne prenait pas suffisamment en compte les points de vue et les préoccupations de chaque groupe de parties prenantes<sup>228</sup>. Dans notre cas d'espèce, l'analyse d'impact qui accompagne le règlement de base a fait l'objet de trois avis du RSB (le 19 juillet, le 29 août et le 6 septembre 2013), dont deux négatifs, car certains aspects de la consultation n'avaient pas été pris en compte. Dans ses deux premiers avis, le RSB a notamment demandé que le rapport d'analyse d'impact présente de manière plus explicite les différents points de vue des principales parties prenantes<sup>229</sup>, et ce afin d'éviter les résumés trop simplistes qui pourraient dissimuler les divergences d'opinions. Par ailleurs, le RSB a demandé dans son deuxième avis que le rapport indique explicitement qu'aucune consultation publique ouverte en ligne n'a été menée<sup>230</sup>. Enfin, dans son troisième et dernier avis, le RSB a réitéré ses

<sup>225</sup> Rapport spécial de la Cour des comptes européenne, 2019, p 20

<sup>226</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board\\_fr](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_fr)

<sup>227</sup> Le RSB peut émettre trois types d'avis : « favorables », « favorables avec des réserves » ou « défavorables ».

<sup>228</sup> Regulatory Scrutiny Board Annual report, 2019, p 28

<sup>229</sup> Impact assessment board opinion, DG CNECT - Impact Assessment on Measures to complete the European single market for Electronic communication services (draft version of 26 June 2013), 19 July 2013, Ares(2013) 2712929, p 2 et 3

<sup>230</sup> Ibid

recommandations sans toutefois émettre un avis négatif<sup>231</sup>. Il est ainsi intéressant de voir que la prise en compte des résultats de la consultation dans l'initiative est essentielle pour le RSB<sup>232</sup>, qui peut émettre un avis négatif sur ces motifs. Néanmoins, nous ne pouvons que constater l'impact limité des avis du RSB, puisque dans notre cas, le RSB a émis plusieurs fois les mêmes commentaires sans que la DG CONNECT n'opère de gros changements dans son analyse d'impact.

Enfin, le dernier contrôle est exercé par le médiateur européen, dont les décisions contiennent de nombreuses recommandations et propositions d'évolution des règles de la Commission bien que celles-ci ne sont pas contraignantes ni exécutoires. Nous avons vu dans notre cas d'espèce que la médiatrice européenne avait rendu une décision sur le processus de consultation lors de l'élaboration du règlement de base. La médiatrice avait d'ailleurs conclu que la DG CONNECT n'avait pas respecté les principes généraux et les normes minimales précisés dans les règles de la Commission, en omettant notamment de cibler les groupes de parties prenantes et d'organiser une consultation publique, bien qu'elle n'ait pas conclu à un cas de mauvaise administration<sup>233</sup>.

Malgré l'absence de réel mécanisme d'évaluation interne des services de la Commission des consultations publiques, nous constatons que celles-ci font tout de même régulièrement l'objet d'une évaluation indirecte externe par d'autres organes qui peuvent aider la Commission à améliorer sa pratique.

### 3.3.2. L'absence de contrôle sur les consultations ciblées

S'agissant des consultations ciblées, il n'existe aucun procédé prévoyant un quelconque contrôle. Aucune disposition n'est prévue dans les lignes directrices ou la boîte à outils à cet effet. Seul le groupe inter-service pourrait, dans une certaine mesure, endosser ce rôle. En effet, le groupe inter-service accompagne la DG chef de file tout au long du processus d'élaboration et donc du processus de consultation. Il pourrait dès lors réagir lorsqu'il constate qu'un groupe de parties prenantes n'a pas été inclus dans une activité de consultation ou si un groupe a été surreprésenté. Néanmoins, cette pratique ne semble pas être courante, puisqu'aucune mention du rôle du groupe inter-service n'est faite dans les documents de consultation.

## 3.4. Bilan et conclusions tirées de l'étude de cas

L'analyse des processus de consultation dans le cadre du paquet « roaming » permet de tirer plusieurs conclusions sur le régime de consultation des parties prenantes de la Commission bien que leurs règles aient été renforcées depuis.

---

<sup>231</sup> Ibidem

<sup>232</sup> Entretien téléphonique avec une personne de l'unité « Evaluation & Impact Assessment, Regulatory Scrutiny Board Secretariat » au Secrétariat général le 19 mai 2020

<sup>233</sup> Décision du médiateur européen, Consultation publique de la Commission concernant les frais d'itinérance des téléphones mobiles, 22 septembre 2015, affaire 904/2014/OV

### 3.4.1. Sur les méthodes de consultation

Tout d'abord, nous constatons que la nature de l'acte ne détermine pas le processus de consultation des parties prenantes. En effet, le règlement de base, qui était l'une des priorités de la Commission Juncker, a été élaboré en très peu de temps (6 mois) et n'a pas fait l'objet d'un processus de consultation des parties prenantes complet. Alors qu'il paraîtrait logique qu'une initiative ayant une telle importance politique et une telle visibilité sur le citoyen européen ait un processus d'élaboration plus ouvert accompagné d'un processus de consultation des parties prenantes avancé. C'est d'ailleurs l'intention qui ressort des lignes directrices pour une meilleure réglementation, qui prévoient que les initiatives avec une haute importance politique doivent faire l'objet d'une analyse d'impact et doivent donc être soumises à une consultation publique. De plus, le processus de consultation des parties prenantes de l'acte d'exécution a été plus développé que celui de l'acte de base, bien qu'il s'agisse d'un acte de second degré portant sur les aspects techniques du texte de base.

Par ailleurs, nous avons constaté que la DG CONNECT ne semblait pas avoir une compréhension claire des différents types et méthodes de consultation utilisées dans notre cas d'espèce. En effet, elle a qualifié des événements publics ciblés comme des activités de consultation publique, ou encore considéré les contributions reçues dans le cadre de consultation sur des textes connexes comme des éléments du processus de consultation du texte en préparation. Cela pose la question de la compréhension des règles de consultation par les DG. Nous pouvons dès lors nous interroger sur la manière dont les membres d'une DG sont formés sur les outils de la consultation ainsi que sur l'approche et la compréhension qu'en ont les DG. Il pourrait être intéressant que le Secrétariat général renforce son rôle d'appui sur ces points afin d'assurer une connaissance uniforme de ces règles.

### 3.4.2. Sur les parties prenantes

Comme nous l'avons vu, la Commission favorise une identification la plus large possible des parties prenantes dans le processus de consultation. Si large que nous pouvons nous demander si cette identification ne dépasse pas le champ des parties prenantes. Une identification trop large des parties prenantes pourrait rendre le champ d'application du processus de consultation confus puisqu'il se confondrait avec le régime de consultation du public. Or, un « mauvais » ciblage des parties prenantes pourrait nuire aux objectifs de la consultation et empêcher d'obtenir les bonnes informations ou l'expertise nécessaire. En effet, dans le cadre de l'élaboration du règlement de base, la consultation ne ciblait pas des parties prenantes, mais visait tous les segments du secteur.

Par ailleurs, nous constatons qu'il existe un risque de négligence dans l'identification des parties prenantes, même dans les secteurs où celles-ci sont déjà bien identifiées. Or, l'insuffisance d'identification des parties prenantes au moment de la préparation de la consultation pourrait conduire à omettre certaines catégories de parties prenantes. En effet, les secteurs économiques sont en constante évolution, ce qui signifie que de nouveaux acteurs apparaissent constamment sur le marché. Il est dès lors primordial de procéder à une identification des parties prenantes à chaque processus de consultation, afin de s'assurer que toutes les catégories de parties prenantes affectées par le texte seront ciblées.

### 3.4.3. Lancement d'un nouveau processus de consultation dans le cadre de l'évaluation des règles sur le « roaming »

La DG CONNECT a ouvert un nouveau cycle de consultation dans le cadre de la révision des textes sur le « roaming ». Les dernières règles mises à jour en 2017 devront donc y être appliquées. La page de la consultation, qui contient des informations sur le contexte de l'initiative et l'objectif de la consultation, nous permet d'apprendre que la révision a pour but de prolonger les règles définies dans le règlement sur l'itinérance de 2015 et la consultation aidera à examiner les options qui pourront garantir que le système continue à fonctionner efficacement<sup>234</sup>. Une période de feed-back a ainsi été ouverte sur l'analyse d'impact initiale du 9 avril au 7 mai 2020, qui a vu des contributions de 11 parties prenantes. L'analyse d'impact initiale, publiée en ligne, contient une partie dédiée à la consultation des citoyens et des parties prenantes dans laquelle on distingue les éléments suivants : les parties prenantes identifiées, les exercices de consultation déjà menés sur le sujet et les activités de consultation prévues. Les prochains temps de consultation sont par ailleurs déjà définis sur le site et seront marqués par l'organisation d'une consultation publique dans le deuxième semestre de 2020 et par l'ouverture d'une période de feed-back après l'adoption de l'initiative par le collège des commissaires estimée pour le dernier trimestre 2020. Néanmoins, nous ne sommes pas en mesure de savoir si la DG CONNECT prévoit d'organiser des activités de consultation ciblées en plus de celles qui ont déjà été organisées avec certaines parties prenantes (le BEREC, les régulateurs nationaux et les opérateurs économiques). Il est d'ailleurs étonnant que des activités de consultation aient été organisées avant même que le processus de consultation formel ait été lancé, désavantageant ainsi les autres parties prenantes qui n'auraient pas été incluses en amont. Malgré cela, il convient de noter au premier abord une réelle progression dans l'information et la publication du processus de consultation. Cette progression pourrait être due à plusieurs facteurs et notamment à la décision de la médiatrice européenne à l'encontre de la DG CONNECT, au rapport de la Cour des comptes européenne et aux différents avis du RSB.

---

<sup>234</sup>

<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12340-Initiative-for-reviewing-and-prolonging-the-Roaming-Regulation->

## Conclusion

Cette thèse professionnelle a eu comme objet d'essayer de comprendre le mécanisme de consultation des parties prenantes de la Commission. Nous avons tenté, à partir des règles édictées dans les lignes directrices et la boîte à outils pour une meilleure réglementation, de dresser un panorama technique du régime de consultation des parties prenantes et de voir comment ces règles sont appliquées en pratique à partir d'une étude de cas sur le paquet « roaming ».

Les textes juridiques relatifs à la consultation ainsi que les lignes directrices de la Commission délivrent un message officiel d'ouverture des processus d'élaboration des textes européens et de démocratisation des politiques européennes. Néanmoins, la pratique nous montre que c'est un processus extrêmement complexe, difficile à mettre en œuvre et qui est en constante évolution. Par ailleurs, les textes ne sont pas toujours clairs et la Commission en a une pratique disparate. De plus, la Commission reste en grande partie maîtresse de l'interprétation des règles qui gouvernent la consultation. C'est finalement elle qui décide si elle consulte, qui et comment<sup>235</sup>. Il y a cependant de réels efforts effectués par la Commission pour améliorer et mettre en place un régime de consultation le plus complet. La Commission, d'ailleurs, révisé et renforce régulièrement ses lignes directrices. Elle prévoit notamment d'adopter de nouvelles lignes directrices en 2020 à la suite du rapport de la Cour des comptes européenne sur les consultations publiques et suite à son évaluation de son agenda pour une meilleure réglementation datant de 2019.

La Commission a ainsi un régime de consultation avancé et particulièrement développé. Cette pratique fait aujourd'hui entièrement partie de sa culture institutionnelle, dont l'objectif n'a jamais été remis en question. Elle propose de nombreux outils pour consulter le plus largement possible et prendre en compte les différents intérêts individuels des parties prenantes. Néanmoins, la consultation des parties prenantes dépend encore fortement de la pratique des DG, surtout sur les aspects relatifs à la consultation ciblée. Ce qui rend la compréhension et la lisibilité du régime de consultation des parties prenantes difficiles. Par ailleurs, la multiplicité des procédures ciblant tant les parties prenantes que le public au sens large rend la délimitation du régime dédiée aux parties prenantes compliquée. Le système est donc difficile à comprendre et peut s'avérer lourd pour les parties prenantes, surtout pour les plus faibles qui n'ont pas les ressources nécessaires pour suivre et participer aux travaux de la Commission. Alors que l'objectif de cette consultation est de les intégrer dans le processus décisionnel, la pratique actuelle peut avoir l'effet inverse et favoriser certains types de parties prenantes. La plateforme REFIT a notamment souligné ce problème et a alerté la Commission sur le fait que les parties prenantes disposant de ressources limitées avaient du mal à suivre le rythme des demandes de contribution de la Commission, sachant que celles-ci ne cessent de se multiplier<sup>236</sup>. En conséquence, les parties prenantes soit ne participeront pas soit participeront de manière moins efficace à la consultation, ce qui conduirait à une baisse de la qualité et de la valeur ajoutée de leurs contributions.

En outre, cela rend le système également lourd pour les services de la Commission qui peuvent éprouver des difficultés à répondre à toutes ces obligations par manque de

---

<sup>235</sup> Van Ballart B. (2017), From consultation practice to consultation pattern: analyzing the effect of policy characteristics and politico-administrative procedures on the European Commission's use of stakeholder consultation during the policy formulation stage, Thèse UCL, p 6

<sup>236</sup> REFIT Platform opinion on the submission XXII.4.a by the DIHR and XXII.4.B by a citizen on stakeholder consultation mechanisms, 7 juin 2017

ressources, d'effectifs ou de temps au regard du rythme soutenu du processus décisionnel de l'Union.

La direction que prend la consultation des parties prenantes et la tendance à ouvrir le plus largement possible le processus d'élaboration des normes européennes sont un objectif louable. Néanmoins, elle pourrait ne pas répondre aux objectifs de la consultation et avoir l'effet inverse. En effet, l'équilibre entre la volonté de rendre le processus d'élaboration des normes européennes le plus transparent possible et les objectifs de la consultation des parties prenantes qui sont initialement l'information et la légitimité est difficile à trouver. Le risque d'encadrer autant ces pratiques, qui nécessitent de la souplesse afin d'être adaptées à chaque cas, est qu'un système trop lourd et rigide soit mis en place, qui nuirait à la valeur ajoutée de la consultation des parties prenantes. En même temps, une pratique trop disparate au sein des services de la Commission ne permettrait pas d'avoir un processus de consultation efficace. D'où l'importance du respect des règles qu'elle a édictées par ses services.

# Bibliographie

## Documents institutionnels

### Commission européenne

- Communication de la Commission, *Livre blanc pour une « Gouvernance européenne »*, 25 juillet 2001, COM (2001) 428
- Communication de la Commission, *Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue – Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*, 11 décembre 2002, COM (2002) 704 final
- Communication de la Commission, *Objectifs stratégiques 2005-2009 – Europe 2010 : un partenariat pour le nouveau européen : Prospérité, solidarité et sécurité*, 26 janvier 2005, COM (2005) 12 final
- Public consultation on a Review of the functioning of Regulation (EC) No 544/2009, 8 December 2010
- Communication de la Commission, *Pour une réglementation de l'UE bien affûtée*, 12 décembre 2012, COM (2012) 746 final
- Commission staff working document, *Review of the Commission Consultation Policy accompanying the document Communication from the Commission, EU Regulatory Fitness*, 12 décembre 2012, SWD (2012) 422 final
- Commission staff working document, *Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down measures concerning the European single market for electronic communications and to achieve a Connected Continent, and amending Directives 2002/20/EC, 2002/21/EC and 2002/22/EC and Regulations (EC) No 1211/2009 and (EU) No 531/2012*, 11 septembre 2013, SWD (2013) 331 final
- Communication de la Commission, *Améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats – Un enjeu prioritaire*, 19 mai 2015, COM (2015) 215 final
- Background document to the *Public Consultation on the review of national wholesale roaming markets, fair use policy and the sustainability mechanism referred to in the Roaming Regulation 531/2012 as amended by Regulation 2015/2120*
- Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil *établissant des mesures relatives au marché unique européen des communications électroniques et visant à faire de l'Europe un continent connecté, et modifiant les directives 2002/20/CE, 2002/21/CE et 2002/22/CE ainsi que les règlements (CE) n° 1211/2009 et (UE) n° 531/2012*, 11 septembre 2013, COM (2013) 627 final
- Commission staff working document, *Better Regulation guidelines*, 19 mai 2015, SWD (2015) 111 final

Commission study, *Consultation Support and Development of Advice*, Specific Contract No SG/2015/10 under Framework Contract ENTR/172/PP/20-12-FC Lot 3

Commission staff working document, *Impact assessment accompanying the document Commission implementing Regulation (EU) No 2016/2286 laying down detailed rules on the application of fair use policy and on the methodology for assessing the sustainability of the abolition of retail roaming surcharges and on the application to be submitted by a roaming provider for the purposes of that assessment*, 15 décembre 2016, SWD (2016) 465 final

Commission staff working document, *Better Regulation guidelines*, 7 juillet 2017, SWD (2017) 350 final

Better regulation toolbox, 2017

Commission staff working document, *Taking stock of the Commission's Better regulation agenda*, 15 avril 2019, SWD(2019) 156 final

Communication de la Commission, *Améliorer la réglementation : faire le point et maintenir notre engagement*, 15 avril 2019, COM (2019) 178 final

## Décisions du médiateur européen

Décision du médiateur européen, on a European Commission public consultation not being available in all official EU languages, 7 décembre 2017, affaire 64/2017/NF

Décision du médiateur européen, Consultation publique de la Commission concernant les frais d'itinérance des téléphones mobiles, 22 septembre 2015, affaire 904/2014/OV

## Avis du comité d'examen de réglementation

Impact assessment board opinion, DG CNECT - Impact Assessment on Measures to complete the European single market for Electronic communication services (draft version of 26 June 2013), 19 July 2013, Ares(2013) 2712929

Impact assessment board opinion, DG CNECT - Impact Assessment on Measures to complete the European single market for Electronic communication services (draft version of 14 August 2013), 29 August 2013, Ares(2013) 2946252

Impact assessment board opinion, DG CNECT - Impact Assessment on Measures to complete the European single market for Electronic communication services (draft version of 4 September 2013), 6 September 2013, Ares(2013) 3005271

## Autres

Avis du Comité économique et social européen sur le thème « *Évaluation de la consultation des parties prenantes par la Commission* », avis d'initiative, 2 juillet 2015, SC/040

EP Briefing, *Registre de transparence de l'Union*, mai 2016

- EP Briefing, *Stakeholder consultation in the EU Commission Guidelines*, décembre 2015
- Rapport de l'OCDE, *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, 2012
- Rapport du Conseil d'État, *Consulter autrement, participer effectivement*, 2011
- Rapport spécial cour des comptes européenne, « *Donnez votre avis* » : *les consultations publiques de la Commission mobilisent les citoyens, mais les activités de communication ne sont pas à la hauteur* », 2019, n° 14
- REFIT Platform opinion on the submission XXII.4.a by the DIHR and XXII.4.B by a citizen on stakeholder consultation mechanisms, 7 juin 2017
- Regulatory Scrutiny Board Annual report, 2019

## Littérature

- Binderkrantz A., Blom-Hansen J. & Senninger R.** (2020), “Countering bias? The EU Commission’s consultation with interest groups”, *Journal of European Public Policy*, DOI: 10.1080/13501763.2020.1748095
- Curtin D. & Mendes J.** (2011), « Transparence et participation : des principes démocratiques pour l’administration de l’Union européenne », *Revue française d’administration publique*, 2011/1 n° 137-138, pp 101-121
- Dargent F.** (2016), *La consultation en droit public interne*, Thèse Confluence des droits [en ligne] Aix-en-Provence : Droits International, Comparé et européen
- Deirdre C. & Mendes J.** (2011), « Transparence et participation : des principes démocratiques pour l’administration de l’Union européenne », *Revue française d’administration publique*, vol. 137-138, no. 1, pp. 101-121.
- Fraisse L.**, *La co-construction de l’action publique : définitions, enjeux, discours et pratiques* [en ligne : [https://www.rtes.fr/sites/default/files/IMG/pdf/RapportCo-constructiondelactionpublique\\_LaurentFraisse.pdf](https://www.rtes.fr/sites/default/files/IMG/pdf/RapportCo-constructiondelactionpublique_LaurentFraisse.pdf)]
- Hadjiisky M.** (2016), « La better regulation entre coordination européenne et relations triangulaires : OCDE, États membres et Union européenne », *Revue française de l’administration publique*, 2016/2 n° 158, pp561-575
- Lafarge F.** (2017), « La politique Mieux légiférer et la démocratie dans l’Union européenne », dans Haguenu-Moizard C. et Mestre C. (coord.), *La démocratie dans l’Union européenne*, Larcier-Bruylant, pp 88-104
- Lafarge F.** (2018), “The impact of the Better regulation policy on EU delegated and implementing acts rule-making”, in Eljalill Tauschinsky and Wolfgang Weiss (eds.), *The Legislative choice between Delegated and Implementing Acts: Walking a Labyrinth*, Edward Elgar, 2018, pp. 65-92
- Lafarge F., Mangenot M. & Neframi E.** (2015), « Chronique de l’administration européenne », *Revue française d’administration publique*, 2015/3 n° 155, pp 833-862
- Listorti G., Basyte Ferrari E., Acs S., Munda G., Rosenbaum E., Paruolo P., Smits P.** (2019). *The debate on the EU Better Regulation Agenda: a literature review*, EUR, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019

- Pesqueux Y.** (2006), « Présentation Pour une évaluation critique de la théorie des parties prenantes », dans Bonnafous-Boucher M. éd., *Décider avec les parties prenantes*, La Découverte, pp. 19-40.
- Quittkat C. & Finke B.** (2008), “*The EU Commission consultation regime*”, in B. Kohler-Koch, D. d. Bièvre, & W. Maloney (Eds.), *Opening EU-governance to civil society : gains and challenges*, pp. 183-222, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES)
- Robert C.** (2010), « Les groupes d’experts dans le gouvernement de l’Union européenne. Bilans et perspectives de recherche », *Politique européenne*, vol. 32, no. 3, pp. 7-38.
- Rose G., van Keulen I. & Aichholzer G.** (2020), “*Formal Agenda-setting (European level)*” in L. Hennen et al (eds) *European e-democracy in practice*, Chapter 9, Studies in Digital Politics and Governance, pp209-236
- Ruwet C.** (2010), « Que représentent les stakeholders ? Le cas de l’élaboration d’ISO 26000 », *Revue française de science politique*, vol. 60, no. 6, pp. 1115-1135.
- Tanasescu I.** (2009), *The European Commission and interest groups : towards a deliberative interpretation of stakeholder involvement in EU policy-making*, Institute for European studies publication series n°13
- Touzard H.** (2006), « Consultation, concertation, négociation. Une courte note théorique », *Négociations*, vol. no 5, no. 1, pp. 67-74.
- Van Ballart B.** (2017), *From consultation practice to consultation pattern: analyzing the effect of policy characteristics and politico-administrative procedures on the European Commission’s use of stakeholder consultation during the policy formulation stage*, Thèse UCL
- Van den Abeele E.** (2014), « *Mieux légiférer* »: une simplification bureaucratique à visée politique, ETUI, Working paper 2014/04
- Van den Abeele E.** (2019), *L’Union européenne à l’épreuve du « Mieux légiférer »*, de l’urgence de changer de logique pour sauver le projet européen, ETUI, background analysis 2019/02

## Liens Web

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/consultation-review-functioning-roaming-regulation-ec-no-5442009>

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_15\\_4988](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_4988)

## Entretiens et Interventions

Intervention de M. Eric Ducoulombier, Chef d’unité, Unité B3 – Services financiers de détail, Direction générale FISMA – Stabilité financière, services financiers et Union des marchés de capitaux, le 23 novembre 2018 à Paris, dans le cadre du Mastère spécialisé en affaires publiques européennes

Intervention de M. Bernard de Cock de Rameyen, Unité G4 – Affaires institutionnelles,  
Secrétariat général, Commission européenne le 14 février 2019 à Bruxelles

Entretien téléphonique avec la personne responsable du « roaming » à la DG  
CONNECT le 14 mai 2020

Entretien téléphonique avec une personne de l'unité « Evaluation & Impact  
Assessment, Regulatory Scrutiny Board Secretariat » au Secrétariat général le  
19 mai 2020

ISSN 2608-2993  
Directeur de la publication :  
M. Patrick Gérard

 Ena\_fr  
 EcoleNationaleAdministration  
[www.ena.fr](http://www.ena.fr)

**École nationale d'administration**  
1 rue Sainte-Marguerite  
67080 Strasbourg cedex  
+33 (0)3 88 21 44 44

2 avenue de l'Observatoire  
75272 Paris cedex 06  
+33 (0)1 44 41 85 00