

Renforcer la transparence et l'intégrité grâce au nouvel «organisme indépendant chargé des questions d'éthique»¹

RÉSUMÉ

Cette étude, commandée par le département thématique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles du Parlement européen à la demande de la commission des affaires constitutionnelles, fournit un aperçu de la situation actuelle en matière de transparence et d'intégrité au sein de l'Union européenne. Elle porte à la fois sur les éléments clés dans ce domaine (notamment les conflits d'intérêts et le pantouflage) et sur l'organisme responsable du contrôle et des orientations éthiques. À partir d'une comparaison entre la France, l'Irlande et le Canada, elle propose la création, grâce à un nouvel accord interinstitutionnel, d'un «organisme indépendant chargé des questions d'éthique».

Cette étude suggère de créer un nouvel organisme indépendant chargé des questions d'éthique afin de garantir la transparence et l'intégrité des institutions et organes de l'Union européenne. Elle s'appuie sur les bonnes pratiques appliquées dans des organes similaires au sein du **cadre institutionnel de l'Union**, mais aussi en **France**, en **Irlande** et au **Canada** pour émettre les **recommandations stratégiques** suivantes:

- Les règles du nouvel organisme indépendant chargé des questions d'éthique devraient être **claires et compréhensibles**. Dans le même temps, il est essentiel de combler les éventuelles failles afin d'**empêcher tout contournement**.
- Si nécessaire, il est possible d'adopter une **approche progressive** selon laquelle, par exemple, des sanctions plus sévères ne s'appliqueraient que là où les formes plus conciliantes, comme la persuasion morale, s'avèreraient insuffisantes.
- Pour les personnes soumises à la fois à des règles d'éthique **nationales et européennes**, les règles les plus strictes devraient prévaloir en cas de conflit. Des obligations d'échange d'informations entre le niveau européen et le niveau national permettraient d'éviter les lacunes.
- Un **code de conduite modèle** devrait être créé. Il servirait de référence et devrait figurer en annexe du document établissant l'organisme indépendant chargé des questions d'éthique. D'autres codes de conduite, plus spécifiques, pourraient être rédigés pour répondre aux exigences et aux enjeux propres à une institution.

¹ Version intégrale de l'étude en anglais:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/661110/IPOL_STU\(2020\)661110_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/661110/IPOL_STU(2020)661110_EN.pdf)



- Il est essentiel que l'organisme indépendant chargé des questions d'éthique soit véritablement **indépendant**. Cela implique qu'il soit libre de toute interférence politique ou partisane.
- L'organisme indépendant chargé des questions d'éthique devrait être composé de sept **membres permanents** (chiffre indicatif) et devrait élire lui-même son président (voir ci-dessous). Il serait assisté dans ses travaux par une équipe d'environ 50 personnes, dont une assumerait la fonction de «responsable des questions d'éthiques» (et fournirait conseils et formations).
- Les sept membres permanents («qui offrent toutes garanties d'indépendance») **comprendraient** à la fois des membres du personnel interne de l'Union européenne et des personnes extérieures, selon un rapport 5/2 ou 4/3. Parmi les membres issus du personnel interne, il devrait y avoir à la fois des membres en fonction et d'anciens membres. Des **normes élevées** permettraient d'éviter les situations de conflits d'intérêts. Afin d'être éligible à cette fonction, une personne devrait répondre aux critères de fond suivants: compétence, expérience, indépendance, qualités professionnelles, sagesse et prévoyance.
- L'organisme indépendant chargé des questions d'éthique devrait également comprendre des **membres de réserve externes** (quatre, par exemple), qui ne s'occuperaient pas du travail quotidien de l'organisme, mais l'aideraient pour les questions de nature plus stratégique. Les critères de qualification seraient les mêmes que pour les membres permanents. Outre la diversité qu'ils apporteraient, ces membres de réserve assumerait un rôle similaire à celui de la grande chambre de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).
- La **parité hommes-femmes** devrait également être recherchée.
- La **procédure de sélection** des membres devrait être fondée sur un appel ouvert à candidatures, publié sur le site internet Europa et au Journal officiel de l'Union européenne, à l'issue duquel un comité de sélection procéderait à la sélection.
- En ce qui concerne la durée du mandat des membres, l'Union européenne devrait envisager un mandat **de six ou sept ans, renouvelable**.
- Le **président** serait élu par les membres permanents. Le comité de sélection, qui vérifierait que tous les membres répondent bien aux critères de qualification, pourrait être chargé d'identifier les trois membres permanents (sur sept) remplissant des critères encore plus élevés. L'ensemble des membres permanents élirait ensuite, à la majorité simple, parmi les trois membres sélectionnés, un président et un vice-président pour la durée du mandat.
- Les décisions de l'organisme indépendant chargé des questions d'éthique se feraient à la **majorité simple**, sans possibilité d'«opinions divergentes», sauf dans le cas des décisions de la «grande chambre» (composée des membres permanents et des membres de réserve), pour lesquelles une plus grande diversité de points de vue serait préférable.
- L'organisme indépendant chargé des questions d'éthique devrait former, avec son responsable des questions d'éthique et les responsables chargés de l'éthique des différentes institutions concernées, un «**réseau éthique**».
- Conformément au principe de «**double vigilance**», l'organisme indépendant chargé des questions d'éthique devrait pouvoir recevoir des informations, notamment des particuliers, de la société civile, des médias et des ONG.
- L'organisme indépendant chargé des questions d'éthique devrait pouvoir agir de sa **propre initiative** ou à la demande d'un tiers.
- Il formulerait des **avis** écrits. La personne à l'origine d'une demande devrait pouvoir se prévaloir de cet avis auprès de l'organisme indépendant chargé des questions d'éthique ou de l'institution à laquelle cette personne est affiliée. Cet avis ne peut pas et ne doit pas être contraignant pour la CJUE.

- Un autre rôle préventif de l'organisme consisterait à contrôler l'existence éventuelle de **conflits d'intérêts** avant la prise de fonctions dans une institution européenne, que ce soit en tant que membre de l'institution ou au sein du personnel.
- Outre la prévention, des compétences permettant d'exercer un **suivi** permanent et de mener des **enquêtes** sont essentielles.
- L'organisme indépendant chargé des questions d'éthique devrait pouvoir **ouvrir une enquête** à la suite d'une demande individuelle, interne ou externe à une institution, ou de sa propre initiative. Pour ce faire, il devrait disposer des outils adaptés. Les membres et le personnel des institutions devraient être contraints de coopérer avec l'organisme indépendant chargé des questions d'éthique.
- Le **Médiateur européen** et l'**Office européen de lutte antifraude**, qui traitent des questions similaires, assisteraient l'organisme indépendant chargé des questions d'éthique dans son travail.
- Des règles en matière de **dénonciation des dysfonctionnements** existent et doivent être appliquées afin d'aider l'organisme indépendant chargé des questions d'éthique dans son approche ascendante (voir ci-dessus).
- Étant donné que l'Union européenne ne dispose pas des compétences nécessaires **en matière pénale**, les règles actuelles relatives au statut des fonctionnaires de l'Union européenne et au régime applicable aux autres agents de l'Union (relevant du droit primaire et du droit dérivé de l'Union), ainsi que les statuts des membres des institutions, continuent de s'appliquer.
- Néanmoins, des **sanctions** plus légères (publication au Journal officiel, information du supérieur hiérarchique, etc.) peuvent également s'avérer efficaces.
- Le **champ d'action** de l'organisme indépendant chargé des questions d'éthique devrait couvrir toutes les branches du pouvoir. Ainsi, son champ d'application **personnel** devrait s'étendre à la fois aux membres et au personnel des institutions et autres organes de l'Union. L'organisme indépendant chargé des questions d'éthique examinerait, de manière chronologique, la situation des futurs membres, fonctionnaires et agents, celle des personnes actuellement en fonction, et celle des personnes sur le départ ou ayant déjà quitté les institutions.
- L'organisme indépendant chargé des questions d'éthique serait **responsable** de l'examen de tous les types de conflits d'intérêts: cadeaux, pantouflage (y compris les activités extérieures exercées pendant la fonction), activités de lobbying, etc. Une conception large des conflits d'intérêts (réels, manifestes et éventuels) est nécessaire.
- La **déclaration d'intérêts** devrait porter sur un grand nombre de domaines et inclure des informations à la fois financières et non financières. Ces informations doivent être vérifiées et mises à jour régulièrement.
- À ces règles détaillées devraient s'ajouter des **principes**, définis dans les codes de conduite existants (et les documents connexes), et les **valeurs** communes de l'Union (article 2 du traité UE), notamment les droits de l'homme (charte des droits fondamentaux de l'Union européenne). Parmi les principes (éthiques ou juridiques), on compte, entre autres, l'intégrité, l'indépendance, l'impartialité, la dignité au travail, l'honnêteté, la transparence et la discrétion.
- Selon la «**doctrine Meroni**» de la CJUE, une délégation de pouvoir est possible, bien qu'elle ne soit pas expressément prévue par les traités (c'est-à-dire par le droit primaire de l'Union). Cette délégation de pouvoir doit être explicite. Seules des compétences existantes pourraient être déléguées à l'organisme indépendant chargé des questions d'éthique, c'est-à-dire uniquement les compétences que l'organe à l'origine du transfert possède en vertu du droit primaire de l'Union. Les compétences et les tâches de l'organisme indépendant chargé des questions d'éthique devraient être définies de manière claire et

précise, afin de suivre une approche au caractère «exécutif» et non «discrétionnaire». Deux prérequis supplémentaires ne posent pas de problème, car l'«équilibre institutionnel» ne serait pas modifié et l'organisme indépendant chargé des questions d'éthique ne participerait pas au processus législatif de l'Union. L'organisme indépendant chargé des questions d'éthique serait certes responsable du «contrôle éthique», mais il resterait soumis au «contrôle juridique» de la CJUE.

- Les différentes **bases juridiques** possibles pour créer l'organisme indépendant chargé des questions d'éthique sont insuffisantes (règlement intérieur, statut des fonctionnaires de l'Union européenne et régime applicable aux autres agents de l'Union, article 11 du traité UE, article 15, paragraphe 1, du traité FUE, article 298 du traité FUE), trop vagues (doctrine des pouvoirs implicites, «*Natur der Sache*»), ou trop compliquées en raison de conditions très strictes (unanimité du Conseil) et d'objections des cours constitutionnelles nationales (article 352 du traité FUE).
- L'organisme indépendant chargé des questions d'éthique devrait donc être créé au moyen d'un accord interinstitutionnel (**All**), conformément à l'article 295 du traité FUE. Si un tel accord peut être juridiquement contraignant, il ne l'est pas, en revanche, pour un tiers.
- Un All conclu et signé par les institutions participantes devrait rester **ouvert** à la fois à d'autres institutions et à un éventuel élargissement des compétences et des tâches de l'organisme, par exemple en cas de coopération future avec les autorités nationales.
- La création de l'organisme indépendant chargé des questions d'éthique au moyen d'un All nécessiterait des **modifications** du droit dérivé de l'Union.
- Les documents existants des institutions européennes qui relèvent du **droit dérivé de l'Union** devraient ainsi être modifiés, notamment en ce qui concerne le transfert de tâches qui sont actuellement avant tout du ressort des présidents. La nature contraignante de l'avis émis par l'organisme indépendant chargé des questions d'éthique pour les membres et le personnel (excepté ceux de la CJUE) devrait être clairement énoncée.
- Des modifications du **droit primaire de l'Union** ne seraient pas nécessaires. En effet, l'article 263 du traité FUE, par exemple, concerne déjà les «actes des organes ou organismes de l'Union destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers», en accord avec la doctrine *Meroni*. En cas de modifications futures du droit primaire de l'Union, l'organisme indépendant chargé des questions d'éthique pourrait être intégré dans ce droit, ce qui ne remet pas en cause la possibilité de le créer dès à présent.

Clause de non-responsabilité et droits d'auteur. Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. La reproduction et la traduction sont autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable du Parlement européen et transmission d'un exemplaire à celui-ci.
© Union européenne, 17 février 2021 16:08:52.

Auteur externe: (Markus FRISCHHUT, LL.M., professeur, titulaire de la chaire Jean Monnet «EU Values & DIGitalization for our CommuNITY (DIGNITY)», (jeanmonnet.mci.edu), MCI | THE ENTREPRENEURIAL SCHOOL®, Innsbruck (Autriche)

Administratrice d'études parlementaires responsable: Eeva PAVY

Assistance éditoriale: Fabienne VAN DER ELST

Contact: poldep-citizens@europarl.europa.eu

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

PE 661.110
IP/C/AFCO/2020-82

Impression	ISBN 978-92-846-7784-9		doi: 10.2861/711580		QA-02-21-148-FR-C
Format PDF	ISBN 978-92-846-7780-1		doi: 10.2861/633851		QA-02-21-148-FR-N