



2015/2041(INI)

18.11.2015

PROJET DE RAPPORT

sur la transparence, la responsabilité et l'intégrité au sein des institutions
européennes
(2015/2041(INI))

Commission des affaires constitutionnelles

Rapporteur: Sven Giegold

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	3
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	9

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la transparence, la responsabilité et l'intégrité au sein des institutions européennes (2015/2041(INI))

Le Parlement européen,

- vu sa décision du 15 avril 2014 sur la modification de l'accord interinstitutionnel relatif au registre de transparence¹ (registre européen des représentants d'intérêts),
 - vu la décision de la Commission du 25 novembre 2014 de ne pas rencontrer les représentants d'intérêts non enregistrés et de publier des informations sur les réunions avec les représentants d'intérêts,
 - vu l'article 52 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des affaires constitutionnelles et les avis de la commission du commerce international, de la commission du contrôle budgétaire, de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire, de la commission des affaires juridiques ainsi que de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A8-0000/2015),
- A. considérant que l'Union "respecte le principe de l'égalité de ses citoyens, qui bénéficient d'une égale attention de ses institutions" (article 9 du traité sur l'Union européenne), que "[t]out citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union" et que "les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens" (article 10, paragraphe 3);
- B. considérant qu'à bien des égards, les institutions de l'Union font déjà mieux que les institutions politiques nationales et régionales sur le plan de la transparence, de la responsabilité et de l'intégrité;
- C. considérant que, au regard de la distance plus importante qui sépare l'Union de ses citoyens, ses institutions doivent s'efforcer de se conformer aux normes les plus strictes possibles en matière de transparence, de responsabilité et d'intégrité;
- D. considérant qu'une prise d'influence opaque et unilatérale constitue une grave menace pour l'élaboration des politiques et l'intérêt général;

Instaurer une "empreinte législative" et rendre le registre des représentants d'intérêts obligatoire dans la mesure du possible

1. estime que la Commission, le Parlement et le Conseil devraient consigner et publier toutes les contributions reçues des groupes de pression et des représentants d'intérêts sur les projets de politiques, d'actes et d'amendements de sorte à constituer une "empreinte législative"; propose que cette empreinte législative prenne la forme d'un formulaire annexé aux rapports qui énumère précisément tous les représentants d'intérêts rencontrés par les personnes chargées d'un dossier donné pendant la phase d'élaboration

¹ Textes adoptés de cette date, P7_TA(2014)0376.

du rapport concerné, et d'un second document répertoriant toutes les contributions écrites reçues;

2. demande à la Commission d'étendre et d'améliorer son initiative établie dans sa décision du 25 novembre 2014 concernant la publication d'informations sur les réunions tenues entre des membres de la Commission et des organisations ou des personnes agissant en qualité d'indépendants; estime que l'enregistrement des données de réunion devrait être étendu à toutes les personnes participant au processus d'élaboration des politiques de l'Union;
3. invite la Commission à rendre toutes les informations relatives à l'influence exercée par des représentants d'intérêts facilement accessibles au public au moyen d'une base de données centralisée en ligne;
4. est d'avis que, compte tenu de leur rôle dans la législation de l'Union, les députés au Parlement européen désignés en tant que rapporteur ou président de commission détiennent une responsabilité particulière au regard de la transparence concernant les contacts qu'ils entretiennent avec les représentants d'intérêts;
5. propose que le code de conduite soit modifié pour imposer également aux rapporteurs et aux présidents de commission de ne rencontrer que des représentants d'intérêts enregistrés et de publier les informations relatives à ces réunions en ligne, et pour prescrire aux rapporteurs la publication d'une empreinte législative;
6. estime qu'une modification devrait être apportée en vue d'introduire la notification mensuelle obligatoire des dépenses des représentants d'intérêts;
7. réitère sa demande de longue date de compléter le registre européen des représentants d'intérêts par un acte qui comble toutes les failles juridiques et mette en place un registre obligatoire pour tous les représentants d'intérêts; estime que la proposition d'acte correspondante pourrait tenir compte des progrès accomplis grâce à la modification de l'accord interinstitutionnel et du code de conduite du Parlement européen;
8. invite une nouvelle fois le Conseil à adopter au plus vite le registre des représentants d'intérêts;

Transparence, responsabilité et intégrité dans les relations avec les représentants d'intérêts

9. estime qu'il est essentiel pour la future législation de l'Union de garantir la transparence des activités des représentants d'intérêts par la publication de rapports mensuels sur les réunions auxquelles ils participent;
10. est d'avis qu'il convient d'interpréter la notion de "comportement inapproprié" visée au point b) du code de conduite en ce sens qu'elle couvre le rejet d'une invitation officielle à participer à une audition ou à une réunion de commission sans raison valable;
11. insiste sur le fait que les cabinets d'avocats enregistrés devraient déclarer dans le registre des représentants d'intérêt tous les clients pour le compte desquels ils exercent des activités entrant dans le périmètre de celui-ci;

12. demande au Bureau de restreindre l'accès aux locaux du Parlement pour les organisations ou les particuliers non enregistrés en veillant à ce que tous les visiteurs signent une déclaration signifiant qu'ils ne sont pas des représentants d'intérêts tenus de s'inscrire au registre ou, dans le cas contraire, attestent le fait qu'ils y sont inscrits;
13. estime qu'il est urgent d'introduire un système adapté de suivi des informations transmises afin de veiller à ce que les informations fournies par les représentants enregistrés soient pertinentes, exactes, actuelles et complètes;
14. préconise de contrôler au moins 5 % des déclarations par an;
15. estime que les représentations de pouvoirs publics nationaux, régionaux et locaux ne devraient pas être tenues de s'inscrire au registre européen des représentants d'intérêts si elles disposent elles-mêmes d'un registre obligatoire et n'offrent pas d'espace de travail à des particuliers ou à des entreprises au sein de la représentation;

Protéger l'intégrité contre les conflits d'intérêts

16. est d'avis qu'il convient d'adjoindre aux membres de la commission consultative choisis parmi les députés au Parlement européen une majorité de membres externes, qui doivent être des experts qualifiés dans le domaine de la réglementation éthique et qui devraient être sélectionnés au moyen d'un appel à candidatures ouvert, ainsi que des membres de la société civile;
17. pense que le code de conduite devrait être modifié pour que le comité consultatif élargi soit habilité à arrêter les décisions finales en lieu et place du Président;
18. estime qu'il convient de modifier le règlement du Parlement au regard de la déclaration d'intérêts financiers des députés afin que la commission consultative et les services administratifs d'appui procèdent à un contrôle des données par échantillonnage et soient habilités à exiger des justificatifs s'il y a lieu;
19. préconise de reformuler l'article 3 du code de conduite des députés au Parlement dans le sens d'une interdiction claire faite à ceux-ci d'occuper un emploi ou d'exercer toute autre activité rémunérée susceptible de déboucher sur un conflit d'intérêts;
20. est d'avis que le traitement versé aux députés par le Parlement devrait être réduit à raison de la moitié du salaire qu'ils perçoivent, en tant que salarié ou indépendant, au titre de toute activité extérieure exercée parallèlement à leur mandat de député au Parlement européen;

Des périodes de transition pour garantir l'intégrité des titulaires d'un mandat et du personnel

21. estime qu'il convient que le code de conduite prescrive une période de transition de trois ans avant expiration de laquelle les députés ne peuvent exercer d'activités de représentation d'intérêts dans les domaines relevant de leurs responsabilités parlementaires;
22. pense que la période de transition devrait être étendue à trois ans pour les membres de la

Commission et qu'une période de transition de deux ans devrait également être imposée au personnel de la Commission, y compris contractuel, ayant participé à la rédaction ou à la mise en œuvre de la législation ou des traités de l'Union;

Une composition équilibrée des groupes d'experts

23. salue l'intention de la Commission de suivre les recommandations de la médiatrice relatives aux conflits d'intérêts dans les groupes d'experts;
24. adhère à la préconisation de la médiatrice d'imposer l'inscription au registre des représentants d'intérêts comme condition de la nomination à un groupe d'experts dès lors que la personne concernée n'est pas un fonctionnaire et que ses autres revenus n'émanent pas intégralement ou en grande partie d'institutions publiques, telles que des universités;

Assurer l'intégrité par un contrôle indépendant du financement des partis politiques européens

25. est convaincu que le contrôle du financement des partis politiques européens par le Parlement est à l'origine d'un conflit d'intérêts inutile;
26. demande que le contrôle du financement des partis politiques européens soit confié à un organe neutre;

Réaliser l'objectif d'un accès sans restriction aux documents

27. réclame que les citoyens disposent, dans le contexte d'une demande d'information, du même droit de recours que celui dont ils jouissent lorsqu'ils demandent des documents spécifiques;
28. considère comme exemplaire la pratique du Parlement de répertorier tous les documents disponibles dans un registre en ligne et invite la Commission et le Conseil à suivre cet exemple au regard de tous leurs documents;
29. estime qu'il convient de mettre à jour dans les plus brefs délais le règlement (CE) n° 1049/2001, conformément au traité de Lisbonne, afin d'étendre son champ d'application à tous les organes, institutions, représentations et agences de l'Union qui n'en relèvent pas à l'heure actuelle, tels que le Conseil européen, la Banque centrale européenne, la Cour de justice de l'Union européenne, Europol et Eurojust;
30. demande à la Commission de veiller à ce que les entités non européennes qui reçoivent des fonds de l'Union soient tenues de rendre des comptes au même titre que les institutions de cette dernière lorsqu'elles dépensent ces fonds;
31. estime que le droit d'accès du Parlement aux documents d'autres institutions de l'Union ne saurait être considéré comme étant plus limité que celui dont jouissent les citoyens en vertu du règlement (CE) n° 1049/2001;

La transparence au service de la responsabilité dans le contexte du processus législatif

32. déplore que l'opacité du Conseil résultant du manque d'informations sur les positions de

chacun des États membres empêche les citoyens et les parlements nationaux de demander des comptes à leur gouvernement;

33. estime, par conséquent, que les réunions préparatoires au sein du Conseil devraient être publiques, à l'instar des réunions des commissions du Parlement;
34. est d'avis que les présidents des commissions du Parlement devraient publier dans les plus brefs délais tous les documents utilisés dans les trilogues ainsi que les comptes rendus y afférents;
35. invite la présidence du Conseil à inclure tous les documents relatifs aux trilogues dans le registre des documents pour qu'ils puissent être consultés conformément au règlement (CE) n° 1049/2001;

Transparence de la représentation extérieure et des négociations de l'Union

36. est d'avis que les députés devraient avoir accès à tous les documents de la Commission, si nécessaire dans une salle de lecture, lorsque des circonstances exceptionnelles l'exigent;
37. considère qu'il est inacceptable que le Parlement dispose d'un accès plus restreint ou accède plus difficilement aux documents relatifs aux négociations commerciales que certains députés de parlements nationaux;
38. presse la Commission d'appliquer toutes les recommandations de la médiatrice pour une plus grande transparence des négociations commerciales;
39. reconnaît que des progrès ont été accomplis en la matière, mais insiste pour que les avancées au regard du PTCI s'étendent à toutes les négociations commerciales;
40. estime que lorsque la Commission participe à des négociations commerciales, elle devrait publier les mandats de négociation, toutes les positions de négociation, l'intégralité des demandes et des offres ainsi que les projets de textes de négociation consolidés avant chaque cycle de négociation, de sorte que le Parlement européen, les parlements nationaux, les organisations de la société civile et les citoyens puissent formuler des recommandations à leur égard avant que les négociations ne soient conclues et fermées aux commentaires et que l'accord entre en phase de ratification;
41. demande à la Commission de proposer un accord interinstitutionnel pour codifier ces principes pour toutes les négociations commerciales;

Transparence et responsabilité dans le contexte de la gouvernance de la zone euro

42. plaide pour que les décisions prises ou préparées par l'Eurogroupe ainsi que dans le cadre du Comité économique et financier, des réunions "informelles" du Conseil Ecofin et des sommets de la zone euro soient transparentes et justifiées, au moyen notamment de la publication des comptes rendus y afférents;

Protection des lanceurs d'alerte et lutte contre la corruption

43. déplore que, comme l'a constaté la médiatrice, la plupart des institutions de l'Union

n'ont pas encore mis correctement en œuvre des règles pour la protection des lanceurs d'alerte; souligne qu'à ce jour, seule la Commission, la médiatrice et le Cour des comptes ont adopté de telles règles;

44. estime qu'une protection efficace des lanceurs d'alerte est une arme essentielle dans la lutte contre la corruption et, partant, invite de nouveau la Commission à élaborer une directive à cet égard établissant notamment des normes minimales de protection applicables à l'échelle européenne;
45. est d'avis que la révision en cours de la législation relative aux élections européennes devrait déboucher sur la mise en place d'une règle interdisant à toute personne condamnée pour corruption au détriment des intérêts financiers de l'Union ou d'un État membre de se présenter aux élections pour les deux législatures suivantes;
46. préconise d'interdire pendant au moins trois ans à toute personne condamnée pour corruption sur le territoire de l'Union, ou à toute entreprise dirigée ou détenue par cette personne, de conclure un marché public avec l'Union européenne ou de bénéficier de fonds européens;

Renforcer le contrôle parlementaire de la Commission et de ses agences

47. invite la Commission à élaborer un règlement-cadre englobant toutes les agences de l'Union et octroyant au Parlement des pouvoirs de codécision dans la désignation ou la révocation des directeurs de ces agences, ainsi qu'un droit direct de les questionner et de les auditionner;
48. est favorable à ce que les parlements nationaux invitent les commissaires pour les entendre;
49. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

EXPOSÉ DES MOTIFS

La distance qui sépare l'Union de ses citoyens exige l'application des normes les plus strictes en matière de transparence, de responsabilité et d'intégrité

Les institutions européennes font mieux que la plupart des autres institutions politiques à l'échelon national ou régional en Europe en matière de transparence, de responsabilité et d'intégrité. Les citoyens peuvent suivre en ligne presque toutes les réunions de commission, une transparence dont les parlements de la plupart des États membres ne peuvent se prévaloir à ce jour. La Commission européenne est une administration ouverte, beaucoup plus transparente et accessible que ne le sont les administrations de la plupart des États membres. Pourtant, plusieurs raisons font que les acteurs politiques de Bruxelles sont plus éloignés des citoyens de l'Union. Selon Eurostat, le niveau de confiance global des citoyens vis-à-vis des institutions européennes était de 42 % en 2014. Ce chiffre est certes en hausse par rapport à l'année précédente, mais il reste faible dans une perspective historique: il atteignait 59 % en 2002. Dans 20 États membres, les citoyens déclarent avoir désormais davantage confiance dans les institutions nationales que dans les institutions européennes. L'inverse n'est vrai que dans huit pays.

La sphère politique locale et nationale est plus proche des citoyens. Elle est plus présente dans les médias, les citoyens entretiennent davantage de contacts avec ses représentants, les problèmes débattus semblent quelquefois moins abstraits et la langue ne constitue généralement pas un obstacle. Cela étant, outre ces différences d'ordre plutôt structurel, la politique européenne semble d'autant plus distante aux citoyens qu'ils ont l'impression d'y manquer d'influence. Pire encore, l'Union européenne d'aujourd'hui apparaît quelquefois plutôt comme l'Europe des lobbyistes que comme l'Europe des citoyens. Il y a plus de représentants d'intérêts actifs à Bruxelles qu'à Washington D.C. Les études font état d'un déséquilibre considérable entre l'influence exercée sur les décideurs de l'Union par les puissants milieux d'affaires et celle des représentants, moins influents, des intérêts de la société. Pour combler cette distance perçue, le présent rapport préconise d'intervenir sur trois plans: les institutions européennes doivent renforcer la transparence, la responsabilité et l'intégrité, et définir les normes les plus strictes possibles dans ces trois domaines.

L'intégrité est le traitement juste et équitable des intérêts des citoyens

Le traité de Lisbonne garantit que "l'Union respecte le principe de l'égalité de ses citoyens, qui bénéficient d'une égale attention de ses institutions" (article 9), et que "[t]out citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union". La réalité est toutefois différente. L'accès privilégié aux décideurs de l'Union dont bénéficient de puissants lobbies contraste nettement avec le principe d'égalité de traitement des intérêts des citoyens. Ceux qui détiennent déjà plus d'argent et de pouvoir peuvent facilement exercer une influence comparativement plus importante. Pour remédier à ce déséquilibre, les institutions de l'Union doivent renforcer leur intégrité. Il convient d'entendre par intégrité le fait d'accorder aux citoyens le même accès et le même poids au regard du processus décisionnel. Privilégier des intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général est contraire à l'intégrité. L'objectif du présent rapport est de

contribuer à la séparation du pouvoir économique et du pouvoir politique. Cette démarche est aussi dans l'intérêt de la grande majorité des petites et moyennes entreprises européennes. Là où les multinationales font la loi, les petites entreprises ne peuvent s'épanouir.

Donner aux citoyens les moyens d'agir en leur donnant accès aux informations et aux documents

Pour veiller à l'intégrité de la politique européenne, les traités établissent en outre, à l'article 10, paragraphe 3, du traité FUE, que "[l]es décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens". Il convient donc d'entendre par transparence le fait de mettre toutes les informations pertinentes à la disposition des citoyens en temps utile afin de réduire l'éventuelle asymétrie d'information entre ceux-ci et les groupes de pression ainsi qu'entre les représentants d'intérêts commerciaux spécifiques et ceux qui représentent des intérêts plus généraux de la société. La lettre et l'esprit des traités invitent à accorder une attention particulière au moment auquel les informations sont rendues accessibles. Prendre des décisions "aussi près que possible des citoyens" signifie qu'ils devraient avoir le temps de "digérer" l'information avant qu'une décision ne soit prise. La question de l'égalité entre les citoyens est, en outre, une question de temps. Les décisions étant habituellement prises à l'issue d'un processus continu, il importe de pouvoir accéder aux documents et aux informations avant que les accords ne soient conclus. Le déséquilibre entre le professionnel, qui dispose de nombreuses ressources, et les citoyens, voire des députés au Parlement, est contraire aux traités et préjudiciable à l'intégrité. Il n'est donc pas acceptable que des documents secrets et informels circulent entre quelques privilégiés. Les traités sont clairs: soit les documents sont publics, soit ils sont exceptionnellement d'accès restreint. Autrement dit, tout ce que les lobbyistes savent doit être accessible au public.

Le processus d'élaboration de la législation européenne joue un rôle essentiel au regard du renforcement de la transparence de l'Union. Les citoyens sont en droit de savoir qui a influé sur ce processus. La mise en place de l'empreinte législative est primordiale pour l'amélioration de la transparence de la législation de l'Union. Celle-ci doit permettre, pour chaque acte, de garder une trace de l'influence exercée par différents groupements d'intérêts et de déterminer, le cas échéant, les inégalités à cet égard. En outre, plus les informations sur les réunions et les contributions mises à disposition en temps réel sont nombreuses, plus les moyens de corriger un éventuel déséquilibre avant l'adoption de l'acte sont importants. L'étude intitulée "*Institutional and Constitutional aspects of Special Interest Representation*", réalisée par le département thématique pour la commission des affaires constitutionnelles, recommande d'envisager la mise en place de l'empreinte législative.

Les institutions de l'Union comptables de leurs actes grâce à la transparence

Les scandales tels que celui des députés qui ont accepté de déposer des amendements contre paiement ont été le principal moteur des nouvelles règles visant à protéger l'intégrité de la politique européenne. Les traités disposent que "dans l'accomplissement de leurs missions, les institutions, organes et organismes de l'Union s'appuient sur une administration européenne ouverte, efficace et indépendante" (article 298, paragraphe 1, du traité FUE). Le seul moyen de garantir que les institutions, les titulaires de mandats et le personnel soient comptables de leurs actes est que des dispositions leur imposent de faire état de leurs activités de manière transparente.

Bien que le processus législatif européen soit, dans de nombreuses phases, plus transparent que son équivalent national, une étape décisive des procédures de codécision disparaît derrière des portes closes. Le recours de plus en plus fréquent aux discussions informelles dans les trilogues a débouché sur l'adoption de 80 % de la législation européenne en première lecture. Ces réunions secrètes posent un problème de transparence: elles ne font l'objet d'aucun compte rendu, les participants et leurs positions restent inconnus et des documents secrets tombent quelquefois entre les mains de lobbyistes mais ne sont pas portés à la connaissance du grand public. Cette transparence sélective en faveur de protagonistes privilégiés porte préjudice à l'intégrité de la procédure, car les citoyens ne sont pas traités équitablement.

Défendre l'intégrité grâce à un contrôle indépendant des conflits d'intérêts

Les meilleures normes possibles doivent être mises au service de la protection de l'intégrité des députés et du personnel des institutions européennes. Ces normes doivent s'étendre aux agissements des députés et du personnel au sein comme en dehors des institutions, aussi bien pendant qu'après leur période d'activité; à cet égard, il convient d'envisager l'introduction, par exemple, de périodes de transition pour les personnes désireuses de poursuivre leur carrière dans des domaines liés à leurs activités au sein des institutions.

La neutralité est un critère important pour un contrôle efficace de l'application des règles. Le rapport anticorruption de l'UE de 2014 conclut que l'indépendance des agences chargées de la lutte contre la corruption est déterminante pour leur succès. "Dans certains cas, des organismes dotés d'un solide mandat et de dirigeants indépendants et engagés ont produit une évolution déterminante permettant de poursuivre des actes de corruption à très haut niveau" (p. 46). L'un des enseignements qu'il convient donc de tirer des systèmes existants de protection de l'intégrité est qu'il convient de confier le contrôle du respect des règles par les députés et le personnel à une entité externe neutre. Un tel système est désormais en place dans des États membres comme la France et la Croatie. La composition des groupes d'experts et le financement des partis politiques européens doivent également être abordés sous l'angle du potentiel de conflit d'intérêts. Les groupes d'experts ne sauraient permettre à un groupement d'intérêts d'influer directement sur l'élaboration d'un acte qui le concerne. Le Parlement ne devrait pas être chargé du contrôle du financement des partis auxquels la majorité de ses députés appartiennent.

Renouveler la confiance à l'égard des négociations commerciales grâce à la transparence

Les négociations commerciales internationales sont encore plus éloignées des citoyens que ne l'est la politique européenne. Les accords commerciaux sont souvent contraignants pour l'Union et il peut être difficile de modifier les décisions y afférentes en cas de changement de majorité politique ou de virage de l'opinion publique. Compte tenu de l'ampleur des incidences des négociations commerciales, les négociations doivent, a fortiori, satisfaire aux normes les plus strictes en matière de transparence et de responsabilité. D'aucuns ont argué, contre la transparence des négociations, que le secret pouvait contribuer au succès de ces dernières. Des exemples de l'Organisation mondiale du commerce, de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques ou encore de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle prouvent cependant que des accords internationaux peuvent être négociés et conclus ouvertement, avec des documents, voire des débats, accessibles au public. Eu égard au mécontentement grandissant suscité dans toute l'Europe par les négociations

relatives au partenariat transatlantique de commerce et d'investissement et par la conclusion de l'accord économique et commercial global, l'Union devrait mettre en œuvre ces pratiques exemplaires pour améliorer la transparence, la responsabilité et l'intégrité dans le contexte de toutes ses négociations commerciales.