



2020/2133(INI)

25.2.2021

AVIS

de la commission des affaires juridiques

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

sur le renforcement de la transparence et de l'intégrité des institutions de l'Union par la création d'un organisme européen indépendant chargé des questions d'éthique
(2020/2133(INI))

Rapporteur pour avis (*): Stéphane Séjourné

(*) Commission associée – article 57 du règlement intérieur

PA_NonLeg

SUGGESTIONS

La commission des affaires juridiques invite la commission des affaires constitutionnelles, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

1. constate qu'au sein des institutions de l'Union, les différentes dispositions législatives et autres visant à prévenir les conflits d'intérêts contiennent des définitions divergentes du terme «conflit d'intérêts»; estime, dès lors, que ce terme devrait être compris de manière uniforme comme désignant un conflit entre les obligations publiques d'un fonctionnaire - ses responsabilités professionnelles et officielles - et ses intérêts privés, au sein duquel le fonctionnaire ou décideur a des intérêts de nature privée qui pourraient influencer indûment sur l'exécution des activités et des décisions relevant de sa responsabilité; note, cependant, qu'une définition de ce type est contextuelle et évolutive par nature et que même une transparence totale ne garantit pas nécessairement l'absence de tout conflit d'intérêts, ni l'instauration ou le renforcement de la confiance de la population; note que l'application des règles éthiques et la responsabilité publique en cas de conflits d'intérêts constituent une condition préalable à la confiance des citoyens dans les institutions publiques;
2. prend acte de la multitude d'approches juridiques existantes en matière de signification et d'applicabilité de la notion de conflit d'intérêts; attire l'attention sur le souci pressant des institutions de l'Union de renforcer l'efficacité des normes et des règles régissant l'éthique et la transparence; note par ailleurs que les institutions européennes ont une approche fragmentée en matière de prévention de conflits d'intérêts et que chaque institution applique ses propres règles; considère que la mise en place d'un organisme européen indépendant chargé des questions d'éthique pourrait contribuer à une interprétation harmonisée des règles existantes, ainsi qu'au renforcement de leur mise en œuvre; fait observer que le Parlement européen a établi le comité consultatif sur la conduite des députés comme l'organe chargé de donner aux députés des orientations sur l'interprétation et la mise en œuvre du code de conduite; note par ailleurs que le comité consultatif est également chargé d'évaluer les manquements présumés au code de conduite et de conseiller le Président sur les éventuelles mesures à prendre; considère que le Parlement européen doit donner l'exemple en ce qui concerne les règles d'éthique et leur application;
3. rappelle que la commission des affaires juridiques est la commission compétente pour examiner les conflits d'intérêts potentiels des commissaires désignés, pour le statut des députés et le statut des fonctionnaires de l'Union européenne, pour les privilèges et immunités, ainsi que pour la vérification des pouvoirs des députés, comme le prévoit l'annexe VI du règlement intérieur du Parlement européen; rappelle que la confirmation par la commission des affaires juridiques de l'absence de tout conflit d'intérêts est une condition préalable essentielle à la nomination des commissaires désignés et que la commission des affaires juridiques est clairement habilitée à rejeter des commissaires désignés si un conflit d'intérêts a été constaté; souligne que cette disposition doit être lue en lien avec les normes éthiques énoncées à l'article 17, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne qui dispose que les membres de la Commission européenne doivent être choisis «parmi des personnalités offrant toutes garanties d'indépendance»;

4. rappelle que le Parlement peut retirer sa confiance à un membre individuel de la Commission, après quoi le président de la Commission doit demander à ce membre de démissionner ou exposer au Parlement, durant la période de session suivante, les motifs de son refus d'agir ainsi, conformément au point 5 de l'accord interinstitutionnel du 20 novembre 2010¹;
5. note que, pendant l'examen des conflits d'intérêts potentiels des commissaires désignés en 2019, certains membres de la commission des affaires juridiques ont souligné les profondes limites de la procédure actuelle; note, en outre, que ces limites comprennent l'accès à un éventail d'informations limité, le manque de temps disponible pour l'examen, l'absence de pouvoirs d'enquête et l'absence de soutien de la part d'experts; est d'avis que l'examen des déclarations présentées par les commissaires désignés, en vue d'établir l'existence d'un conflit d'intérêts, est d'une importance fondamentale sur le plan institutionnel et démocratique et devrait être entrepris avec la plus grande attention, le plus grand engagement et la plus grande responsabilité, au moyen d'une interprétation pleinement objective, démocratique et indépendante; estime que les règles relatives à l'examen des conflits d'intérêts potentiels devraient également s'appliquer à la déclaration du président élu de la Commission européenne;
6. estime également que pour que cet examen soit complet et exact et pour exclure la possibilité d'un conflit d'intérêts, les informations et documents complémentaires à la déclaration d'intérêts financiers des commissaires désignés, dans sa forme actuelle, peuvent souvent jouer un rôle essentiel et qu'il devrait être possible de vérifier systématiquement si les informations sont complètes, exactes et à jour; souligne, à cet égard, que le futur organisme européen indépendant chargé des questions d'éthique devrait se voir conférer des pouvoirs d'enquête appropriés, ainsi que le pouvoir de demander des documents administratifs et d'y avoir accès, afin de lui permettre de procéder à des évaluations bien motivées et documentées; souligne que l'organisme européen indépendant chargé des questions d'éthique doit pouvoir imposer des sanctions en cas de retards injustifiés ou de refus de fournir des informations; souligne qu'il convient, lors du processus de vérification des implications d'un conflit d'intérêts, de respecter pleinement les règles relatives à la confidentialité, à la protection de la vie privée, ainsi qu'à la protection des données à caractère personnel;
7. est donc d'avis que la commission des affaires juridiques, en coopération avec l'organisme européen indépendant chargé des questions d'éthique, devrait disposer de suffisamment de temps pour évaluer la possibilité d'un conflit d'intérêts; estime en outre qu'elle devrait disposer des ressources, outils et compétences suffisants pour recouper et localiser les informations nécessaires ainsi que pour demander des informations complémentaires si nécessaire;
8. considère que, compte tenu du caractère sophistiqué et complexe de cette responsabilité, l'examen et l'établissement d'un éventuel conflit d'intérêts des commissaires désignés par le Parlement européen devraient être démocratiques et effectués de manière indépendante et systématique, avec l'aide d'un organisme européen indépendant chargé des questions d'éthique doté de l'expertise et de l'expérience nécessaires; estime que le futur organisme européen indépendant chargé des questions d'éthique devrait accomplir

¹ JO L 304 du 20.10.2010, p. 47.

ses tâches avec le plus haut niveau d'indépendance en ce qui concerne sa composition, son budget et ses pouvoirs d'enquête appropriés; invite la Commission et toutes les institutions participantes à allouer au futur organisme européen indépendant chargé des questions d'éthique des effectifs et des ressources en quantité suffisante pour permettre à des experts d'évaluer de manière professionnelle et au cas par cas les conflits d'intérêts potentiels notamment des commissaires et éventuellement des députés au Parlement européen et des hauts fonctionnaires de l'Union européenne;

9. souligne que les situations de conflits d'intérêts apparus à l'issue d'un mandat public ou par «pantouflage» constituent un problème récurrent, systématique et commun aux institutions, organes et organismes de l'Union; recommande l'adoption de périodes de viduité harmonisées et adéquates dans toutes les institutions de l'Union et le renforcement de l'application de ces règles; considère que les situations de conflits d'intérêts pourraient compromettre l'intégrité des institutions et des agences de l'Union, ce qui porterait atteinte à la confiance des citoyens à leur égard; souligne la nécessité d'aligner et de faire respecter la législation et les codes de conduite européens concernés, notamment en vue d'exiger la pleine transparence sur l'emploi ou les projets entrepris par les hauts fonctionnaires européens à l'issue d'un mandat public et sur toutes les activités annexes menées par les députés au Parlement européen; est d'avis que les règles relatives à la prévention des conflits d'intérêts après une fonction publique ou un emploi devraient être applicables dans un délai raisonnable tout en respectant les règles relatives à l'indemnisation appropriée; souligne la nécessité de tirer les enseignements des meilleures pratiques dans les États membres qui disposent déjà d'autorités nationales compétentes en matière d'éthique disposant d'une expertise pertinente; souligne qu'il existe des pratiques nationales différentes en ce qui concerne l'application des normes éthiques; note que, dans certains États membres, il est demandé aux représentants élus de ne pas voter sur les questions dans lesquelles ils ont un intérêt personnel et qu'il est demandé aux députés au Parlement européen de s'abstenir d'être rapporteurs dans des cas similaires; rappelle, dans ce contexte, les dispositions des articles 2 et 3 du code de conduite des députés au Parlement européen en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts;
10. conteste la récente approbation par la Commission de l'emploi de l'ancien commissaire Oettinger par le cabinet de conseil international Kekst CNC, un cabinet de conseil dont le plus gros client de lobbying européen est Philip Morris International, la dixième fonction en moins d'un an approuvée pour M. Oettinger à l'issue de son mandat de commissaire;
11. estime que pour acquérir l'expertise qui convient, ce futur organisme européen indépendant chargé des questions d'éthique devrait avoir une structure permanente, indépendante et collégiale et que ses membres pourraient être soit des personnes ayant des fonctions institutionnelles spécifiques procurant une garantie d'expertise et d'indépendance, comme celle d'ancien président ou d'ancien de juge de la Cour de justice de l'Union européenne, soit être issus de la nomination ou de l'élection d'experts par chaque institution de l'Union et les organes compétents tels que le Médiateur européen, l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) ou la Cour des comptes européenne; estime en outre que la composition de l'organisme européen indépendant chargé des questions d'éthique doit garantir l'égalité entre les femmes et les hommes et offrir des garanties en termes d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité, de probité et

d'expérience;

12. souligne toutefois que l'évaluation de l'indépendance des commissaires désignés demeure une compétence démocratique et institutionnelle du Parlement européen; recommande donc que pour déterminer l'existence d'un conflit d'intérêts des commissaires désignés, la commission des affaires juridiques, tout en conservant sa pleine compétence en la matière, s'appuie sur des recommandations publiques, non contraignantes, précises et motivées d'un tel organisme consultatif spécialisé indépendant qui viendrait ainsi la renforcer dans son action; estime que la commission des affaires juridiques devrait, pour finir, organiser un débat sur les recommandations émises par l'organisme européen indépendant chargé des questions d'éthique; estime qu'au-delà de l'examen des déclarations des commissaires désignés par la commission des affaires juridiques, l'examen des conflits d'intérêts devrait être effectué, de manière générale, avant, pendant et après une fonction publique ou un emploi, pour l'ensemble des institutions, organes et organismes de l'Union;
13. est d'avis que, parallèlement à ses fonctions de conseil en lien avec de potentiels conflits d'intérêts de commissaires désignés, l'organisme européen indépendant chargé des questions d'éthique devrait se voir confier une mission d'accompagnement plus large afin d'examiner les conflits d'intérêts au sein des institutions et des agences de l'Union en général, jouant ainsi, de manière complémentaire et équilibrée, d'une part, un rôle préventif par la sensibilisation et l'orientation en matière d'éthique et, d'autre part, un rôle en matière de contrôle de la conformité et de l'application des règles en ce qui concerne les conflits d'intérêts; suggère que l'organisme européen indépendant chargé des questions d'éthique soutienne et assure une mise en œuvre cohérente des règles respectives et s'efforce d'appliquer les normes éthiques les plus élevées, renforçant ainsi la confiance du public et renforçant le niveau de transparence et d'intégrité parmi les députés et le personnel des institutions de l'Union; recommande que le futur organisme européen indépendant chargé des questions d'éthique œuvre à l'harmonisation des normes éthiques tout en tenant compte de la nature et des enjeux spécifiques de chaque institution;
14. estime qu'une culture institutionnelle fondamentalement basée sur la prévention, l'accompagnement et la transparence nécessite une coopération étroite avec les différents organismes et institutions supervisés; estime qu'à terme, les services administratifs internes en charge des questions éthiques pourraient se transformer en points de contact chargés des relations avec l'organisme européen indépendant chargé des questions d'éthique; souligne que l'organisme européen indépendant chargé des questions d'éthique devrait avoir la possibilité d'ouvrir des enquêtes de sa propre initiative; estime que les principales tâches de consultation, de prévention et d'accompagnement du futur organisme européen indépendant chargé des questions d'éthique pourraient s'accompagner de la possibilité pour celui-ci de proposer des mesures coercitives en dernier ressort, afin de garantir le suivi de ses recommandations et décisions; estime que la publication ou transmission des recommandations et décisions pourraient constituer une forme de sanction en soi; souligne qu'un tel organisme ne doit pas se substituer à la CJUE;
15. confirme que l'organisme chargé des questions d'éthique doit également pouvoir traiter les préoccupations des parties prenantes, notamment des lanceurs d'alerte;

16. recommande la création d'un mécanisme de réclamation interne et confidentiel permettant aux fonctionnaires européens de signaler des manquements potentiels aux règles existantes sans craindre de représailles;
17. souligne que la lutte contre la fraude, la corruption, la mauvaise administration ou l'utilisation abusive de fonds publics et le contrôle des questions éthiques au sein des institutions de l'Union sont des considérations distinctes, bien qu'elles soient parfois liées; souligne par conséquent que la création d'un organisme européen indépendant chargé des questions d'éthique ne doit pas conduire à la suppression ou à la restriction induite d'autres organes existants chargés de superviser la bonne administration de l'Union européenne.

**INFORMATIONS SUR L'ADOPTION
PAR LA COMMISSION SAISIE POUR AVIS**

Date de l'adoption	22.2.2021
Résultat du vote final	+: 19 -: 2 0: 3
Membres présents au moment du vote final	Manon Aubry, Gunnar Beck, Geoffroy Didier, Pascal Durand, Angel Dzhambazki, Ibán García Del Blanco, Jean-Paul Garraud, Esteban González Pons, Mislav Kolakušić, Gilles Lebreton, Karen Melchior, Jiří Pospíšil, Franco Roberti, Marcos Ros Sempere, Ernő Schaller-Baross, Stéphane Séjourné, Raffaele Stancanelli, Marie Toussaint, Adrián Vázquez Lázara, Axel Voss, Marion Walsmann, Tiemo Wölken, Lara Wolters, Javier Zarzalejos
Suppléants présents au moment du vote final	Andrzej Halicki, Javier Nart, Emil Radev

VOTE FINAL PAR APPEL NOMINAL EN COMMISSION SAISIE POUR AVIS

19	+
PPE	Geoffroy Didier, Esteban González Pons, Jiří Pospíšil, Axel Voss, Javier Zarzalejos
S&D	Ibán García Del Blanco, Franco Roberti, Marcos Ros Sempere, Tiemo Wölken, Lara Wolters
Renew	Pascal Durand, Karen Melchior, Stéphane Séjourné, Adrián Vázquez Lázara
ID	Jean-Paul Garraud, Gilles Lebreton
Verts/ALE	Marie Toussaint
The Left	Manon Aubry
NI	Mislav Kolakušić

2	-
ECR	Angel Dzhambazki, Raffaele Stancanelli

3	0
ID	Gunnar Beck
PPE	Ernő Schaller-Baross, Marion Walsmann

Légende des signes utilisés:

+ : pour

- : contre

0 : abstention