

La transparence au Parlement européen Dix propositions pour restaurer la confiance



Olivier COSTA
*Responsable de la
chaire Institutions
européennes ;
CNRS, Bordeaux /
Collège d'Europe,
Bruges*

14 mai 2019

Le Parlement européen (PE) est élu au suffrage universel direct depuis quarante ans et jouit désormais d'une influence remarquable dans le système politique de l'Union européenne. Davantage que bien des parlements nationaux, il pèse sur la fabrication des lois et du budget, il contrôle l'exécutif et l'oblige à rendre des comptes, et il est un lieu de débat sur tous les enjeux de la construction européenne. En outre, le PE est une institution très indépendante qui utilise librement les compétences dont elle jouit, alors que nombre de chambres basses au niveau nationales sont tenues par la logique majoritaire à soutenir l'action du gouvernement.

Néanmoins, le PE apparaît à nombre de citoyens comme une institution au rôle marginal et au fonctionnement insondable et technocratique, dont les membres ne seraient que les rouages d'un système décisionnel. Plus encore, le PE est assimilé à un « tout bureaucratique bruxellois », où les lobbyistes sont supposés être de toutes les réunions et décisions. Les députés européens qui, par le faire nombre, ne peuvent être aussi présents que leurs homologues nationaux sur le terrain, sont souvent décrits comme étant plus sensibles aux préoccupations des représentants d'intérêts qu'à celles des citoyens. Enfin, le PE souffre de l'image d'une assemblée où l'on recycle des responsables politiques nationaux qui ne se sont pas toujours distingués par leur sens de l'intérêt général ou leur probité.

Cette vision du PE ne reflète pas la réalité de l'institution, mais elle nuit à la mobilisation des citoyens en vue des élections européennes et entrave la capacité des députés européens à se faire entendre. L'objet de cette note est d'émettre une série de propositions visant à la corriger. L'enjeu est d'identifier des pistes de réformes réalistes, applicables à court et moyen terme, qui n'affectent ni les pouvoirs du PE ni les conditions de travail de ses membres.

**UN BILAN DE
L'ENCADREMENT DU
COMPORTEMENT
DES DEPUTES
EUROPEENS**

Le bilan du PE en matière de transparence et de déontologie est bien meilleur que celui de la plupart des parlements nationaux, mais on ne lui en fait pas crédit. Le PE, comme toutes les institutions élues, doit faire face en ces temps de populisme à une défiance croissante des citoyens, et pâtit de la mauvaise image des institutions de l'Union européenne.

Depuis près de 30 ans, le PE a pourtant développé une réglementation abondante pour assainir la représentation d'intérêt, qui est très intense dans les sphères européennes. Il a créé un registre où les représentants d'intérêts qui désirent accéder à ses locaux doivent s'inscrire ; ils sont tenus d'y consigner de nombreuses informations sur leurs ressources et les intérêts qu'ils défendent, et de se plier à des règles de comportement strictes. Les députés européens sont pour leur part soumis à un code de conduite exigeant et à de nombreuses obligations de transparence quant à leur situation financière et à de possibles conflits d'intérêts. Si ces acquis sont réels et ont permis de mettre un terme à certains pratiques blâmables, le lobbying demeure intense et réclame sans cesse de nouvelles mesures d'encadrement. Les efforts du PE se heurtent toutefois à trois problèmes récurrents : les divergences importantes entre les pratiques, traditions et législations des États membres ; ses désaccords avec les autres institutions, notamment la Commission et le Conseil ; et l'impossibilité structurelle de distinguer

clairement les différents types de représentants d'intérêts (privés, publics, associatifs, politiques...) pour assurer garantir le pluralisme.

Il convient toutefois, pour restaurer l'image du PE, d'opérer un « choc de transparence », susceptible de frapper les esprits et de faire de l'assemblée européenne une référence mondiale en la matière.

DIX PROPOSITIONS DE REFORMES

Une première série de mesures concerne les organisations qui cherchent à influencer le travail parlementaire :

1

Réserver l'accès au PE et à ses acteurs aux représentants d'organisations inscrites au registre

Il conviendrait de conditionner sans exception l'accès aux locaux du PE aux organisations dûment inscrites au registre et leur réserver la possibilité de rencontrer les députés et les autres acteurs de l'assemblée. L'inscription devrait également être obligatoire pour toutes les personnes qui agissent à titre d'expert auprès du PE et de ses organes.

2

Assurer une meilleure transparence financière des entités inscrites au registre

Le registre devrait être actualisé immédiatement quand une organisation bénéficie d'un financement de grande ampleur. En outre, les entités enregistrées devraient déclarer l'ensemble des clients pour le compte desquels elles exercent afin de clarifier leurs intentions.

3

Encadrer le financement des partis politiques par des entreprises ou des États tiers

Certaines organisations ou puissances étrangères se créent des obligés parmi les députés européens en contribuant au financement de formations politiques ou à l'obtention de prêts avantageux par celles-ci. Il conviendrait d'encadrer étroitement le financement des partis nationaux ou européens en vue des élections européennes, et d'interdire l'obtention de prêts auprès de banques situées hors Union européenne.

Une seconde série de mesures concerne le comportement des députés dans l'exercice de leur mandat :

4

Assurer la publicité de toutes les rencontres entre députés et lobbyistes

Depuis janvier 2019, les députés les plus impliqués dans le processus législatif doivent déclarer leurs rencontres inscrites à l'agenda avec des représentants d'intérêts, et fournir des informations permettant de mesurer l'« empreinte législative » de ceux-ci sur les textes adoptés. Il faudrait généraliser cette obligation à tous les députés et à leurs collaborateurs.

5

Créer un organe indépendant chargé de l'application du code de conduite des députés

Depuis 2012, un Comité consultatif composé de 5 membres issus des 5 principaux groupes politiques assiste le Président du PE, mais il est peu porté à la sévérité. Il conviendrait de confier l'examen des cas d'infraction aux règles à un organe indépendant, non lié aux groupes politiques, capable de lancer des enquêtes de sa propre initiative, d'exprimer publiquement ses vues et de sanctionner réellement les élus.

Une dernière série de règles doit s'appliquer aux élus eux-mêmes.

6

Rendre inéligibles les citoyens condamnés pour corruption

En vertu de législations nationales très diverses, certains députés européens n'offrent pas les garanties de probité que les citoyens sont en droit d'attendre d'eux. Il conviendrait de réformer l'Acte de 1976 organisant les élections européennes de façon à frapper d'une période d'inéligibilité proportionnelle à la gravité des faits les personnes ayant été sanctionnées pour des faits de mauvaise gestion d'affaires publiques (corruption, trafic d'influence, prise illégale d'intérêt, abus de bien sociaux, népotisme...).

7

Restreindre et contrôler le pantouflage

Il y a une longue tradition de pantouflage (« revolving doors ») au PE mais, pour l'heure, les députés sortants sont uniquement tenus d'informer les autorités de l'assemblée de leurs nouvelles fonctions. Il conviendrait d'interdire à tout ancien parlementaire de bénéficier, par exemple pendant un délai de 3 ans après la fin de son mandat, d'une rémunération quelconque de la part d'une organisation inscrite sur le registre de transparence ou ayant des intérêts en rapport avec la législation ou les politiques européennes. Un organe indépendant serait chargé d'examiner ces situations, comme c'est déjà le cas pour la Commission.

8

Interdire le cumul des mandats

L'interdiction généralisée du cumul du mandat européen avec d'autres mandats électifs aurait deux vertus. Elle permettrait d'abord aux députés européens d'être pleinement investis dans une fonction qui exige une grande disponibilité et une présence très régulière à Bruxelles et Strasbourg. Ensuite, elle éviterait que les députés européens n'agissent trop systématiquement comme des courtiers d'intérêts locaux.

9

limiter drastiquement les activités annexes des députés

Les députés européens peuvent toujours bénéficier de rémunérations externes, pour peu qu'elles soient déclarées et rendues publiques. Cette situation de cumul pose des problèmes évidents lorsque les parlementaires sont rétribués en tant que consultants, juristes ou administrateurs de sociétés dont les activités sont régies par des normes européennes. Le PE débat continuellement des moyens de mieux encadrer ces pratiques, mais c'est une tâche de Sisyphe. La seule solution réellement efficace serait d'interdire aux députés de bénéficier de toute rémunération ou avantage pendant le temps de leur mandat. Leurs activités dans des associations, ONG, sociétés savantes, etc., seraient quant à elles soumises à une stricte règle de bénévolat et seraient mentionnées dans un registre public.

Une dernière piste de réforme concerne la stratégie d'ensemble du PE sur la question de la transparence et de la déontologie :

10

Ne plus faire d'une action concertée un préalable à de nouvelles réformes

Le PE a toujours veillé à ce que l'encadrement des pratiques de lobbying et le développement d'outils de transparence et de déontologie fassent l'objet d'une action concertée avec la Commission et le Conseil. Cette conception des choses a des vertus mais, depuis près de 30 ans, les négociations interinstitutionnelles ont démontré que l'approche intégrée induit une lenteur qui est préjudiciable à l'image du PE et de ses membres. Il aurait tout à gagner à se montrer exemplaire sans attendre qu'un consensus interinstitutionnel émerge, et aurait alors beau jeu de souligner le manque d'intérêt des autres institutions pour la question de la transparence et celle de la déontologie.