

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/333172824>

La transparence au Parlement européen. Dix propositions pour restaurer la confiance.

Article · May 2019

CITATION

1

READS

96

1 author:



Olivier Costa

Sciences Po Paris

309 PUBLICATIONS 1,299 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Journal of French Politics - Special issue 'MP's on the ground' [View project](#)



The construction of "surveyed public opinion" in France and Germany – CosPo [View project](#)

La transparence au Parlement européen Dix propositions pour restaurer la confiance



Olivier COSTA

Responsable de la chaire Institutions européennes de l'Observatoire de l'éthique publique ; Directeur de recherche au CNRS ; Sciences po Bordeaux ; Collège d'Europe, Bruges.

14 mai 2019

Le Parlement européen (PE) est élu au suffrage universel direct depuis 40 ans et jouit désormais d'une influence remarquable dans le système politique de l'Union européenne. Pourtant, il apparaît à nombre de citoyens comme une institution au fonctionnement insondable et technocratique, dont les membres ne sont que les rouages d'un système décisionnel largement gouverné par les intérêts privés. La réalité est autre, mais il est vrai que les députés européens agissent dans un environnement où le discours expert domine et où ils sont soumis à un lobbying intense. Il est également vrai que le fonctionnement du PE a été émaillé par des scandales qui ont mis en lumière la proximité excessive de certains élus avec des intérêts particuliers.

L'objet de cette note est d'émettre une série de propositions visant à restaurer la confiance des citoyens dans leurs représentants européens. Dans un contexte de montée des populismes, fortement teintés d'antiparlementarisme, d'antiélitisme et d'euroscpticisme, les citoyens ne pourront en effet retrouver foi dans le PE qu'au prix d'un ensemble de réformes capable d'établir clairement l'indépendance, la probité et la capacité de ses membres à arbitrer sereinement entre l'intérêt général et les intérêts particuliers. A l'heure où les systèmes démocratiques et l'intégration européenne font l'objet d'attaques frontales, et présentent des signes alarmants de fragilité, le temps n'est plus aux demi-mesures : les réformes doivent être lisibles et dépourvues d'ambiguïtés, et permettre un réel saut qualitatif. Il faut toutefois se garder des propositions démagogiques, qui

consisteraient par exemple à supprimer purement et simplement le PE au profit d'organes intergouvernementaux, à remplacer l'intégralité des députés européens par des citoyens tirés au sort, ou encore à les payer au salaire minimum. Il faut aussi rappeler que le bilan du PE en matière de transparence et de déontologie est déjà bien meilleur que celui de la plupart des parlements nationaux.

L'enjeu de cette note est donc d'identifier des pistes de réformes réalistes, applicables à court et moyen terme, qui n'affectent pas les pouvoirs du PE ni les conditions de travail de ses membres. On se propose, dans un premier temps, de revenir sur les raisons pour lesquelles le PE offre une image brouillée. On analysera ensuite les acquis de la régulation de la transparence et du comportement des élus au PE. Dans un troisième temps, on en soulignera quelques limites. Pour finir, on examinera dix réformes qui pourraient contribuer à améliorer substantiellement les garanties d'indépendance et d'intégrité offertes par les élus européens.

L'IMAGE BROUILLEE DU PARLEMENT EUROPEEN

Au fil des réformes, les traités ont accordé au PE des pouvoirs importants en matière législative, budgétaire et de ratification des accords internationaux : désormais, aucune décision importante ne peut être prise dans l'Union sans la participation de l'assemblée. Elle conserve par ailleurs un rôle central dans le contrôle des activités de la Commission, et s'est vue reconnaître la mission d'en « élire » le Président, et de valider la composition du collège des Commissaires. Le PE conserve par ailleurs son pouvoir « tribunitien », c'est-à-dire la possibilité de mettre en débat et de s'exprimer sur toutes les questions qui sont du ressort de l'Union européenne. Pour finir, il a désormais vocation à participer aux futures réformes des traités.

En toutes ces activités, le PE se distingue par son indépendance politique et organisationnelle. A la différence de nombre de chambres basses des États

membres, qui sont contraintes par le fait majoritaire et des mécanismes de rationalisation du parlementarisme à soutenir l'action de l'exécutif, le PE est libre de définir sa ligne politique. Si les grands groupes tendent à soutenir l'action de la Commission, le PE fait valoir son propre point de vue sur chaque texte qui lui est soumis et se montre exigeant dans son contrôle de la Commission. Le régime politique de l'Union repose en effet moins sur un principe de distribution des pouvoirs que de représentation diversifiée de l'intérêt général européen : il est conçu sur un mode supranational et abstrait par la Commission, comme la résultante des intérêts nationaux par le Conseil et le Conseil européen, et comme la volonté des citoyens par le PE.

Malgré son rôle désormais central, le PE reste une institution déconsidérée, marquée par deux stigmates. Le premier, est l'idée qu'il s'agit d'une instance consultative sans réelle influence sur la fabrique des politiques publiques de l'Union. Le PE serait un petit théâtre de l'impuissance parlementaire, où un grand nombre de députés se contenteraient de valider les propositions de la Commission et les amendements du Conseil sans pouvoir faire entendre leur voix. L'institutionnalisation des « trilogues » législatifs (i.e. des négociations discrètes entre des représentants des trois institutions) a en effet permis de généraliser l'adoption des textes dès la première lecture parlementaire. Elle implique que le PE renonce à amender librement les propositions et s'en tienne aux amendements dûment négociés au préalable. Cette façon de procéder ne prive pas l'assemblée de son influence, mais elle n'en facilite pas la mise en scène et induit une image de docilité.

En second lieu, le PE souffre d'être assimilé au « tout bureaucratique bruxellois ». Dans le chef de nombre de citoyens, il n'est qu'un rouage d'un vaste système de gouvernance européenne, dont la transparence, la représentativité et la probité ne sont pas les qualités premières. Le microcosme bruxellois génère en effet l'image d'un monde dominé par les

bureaucrates, les experts, les lobbyistes et les diplomates, au sein duquel les députés apparaissent eux aussi comme des courtiers d'intérêts. Le citoyen, même peu informé, sait que le lobbying fait rage autour des institutions européennes et que les députés européens ont peu de comptes à rendre à leurs électeurs. Il perçoit aussi que leur influence repose moins sur leur éloquence ou la force de leurs convictions, que sur leur connaissance technique des dossiers, leur capacité à dialoguer avec les autres acteurs du système décisionnel et leur habileté à sceller des alliances.

Cette représentation recèle une part de vérité. Le PE a connu depuis la fin des années 1980 une dynamique de « rationalisation » fondée sur l'idée que l'influence de l'institution devait passer tout à la fois par une pacification de ses relations avec les autres institutions – au prix du primat de négociations discrètes – et un encadrement étroit des activités de ses organes et membres – au prix d'une délibération terne et d'un unanimisme de façade peu compatibles avec l'idée de démocratie représentative¹.

Comment redorer le blason du PE ? Deux pistes sont à explorer. La première consiste à réviser sa stratégie interinstitutionnelle, pour laisser davantage de place à la conflictualité, au débat d'idées et à la mise en scène des positions des uns et des autres. Le PE n'est jamais tant capable de faire valoir sa représentativité que lorsqu'il s'oppose à la Commission ou au Conseil sur un dossier donné, au nom des intérêts et valeurs des citoyens. Cette piste exige toutefois de remettre en cause une stratégie qui n'a pas varié depuis la fin des années 1980, et vise pour partie aussi à limiter la capacité d'action des élus eurosceptiques. En outre, elle est du seul ressort des députés eux-mêmes, et ne pourra être imposée par la société civile. La seconde solution consiste à restaurer l'image des parlementaires européens en offrant davantage de

¹ Brack N. et Costa O., « Le Parlement européen : tension entre efficacité institutionnelle et démocratie », *Hérodote : revue de géographie et de géopolitique*, n° 164, 1^{er} trimestre 2017, p. 199 à 212.

garanties aux citoyens quant à leur probité et à leur indépendance. On peut comprendre que la logique institutionnelle de l'Union les amène à avoir des interactions constantes avec les autres acteurs de la décision européenne et avec des représentants d'intérêts de tout horizon ; il convient toutefois qu'ils donnent les garanties nécessaires afin qu'on ne puisse les soupçonner de sacrifier l'intérêt général à des intérêts particuliers, ou aux leurs. La société civile peut contribuer à faire bouger les choses à cet égard.

L'idée est loin d'être nouvelle : depuis le début des années 1990, bien avant que ces problématiques ne soient évoquées dans la plupart des chambres nationales, les députés européens ont entrepris de réfléchir à leurs rapports avec les représentants d'intérêts et à la transparence du fonctionnement de leur assemblée. Ces enjeux ont occupé une place centrale dans la délibération depuis, et ont fait l'objet de multiples rapports et réformes. Le PE constitue une sorte de laboratoire ou de *think tank* à cet égard. Pour autant, il n'est pas un modèle de vertu : ses membres ont en effet des comportements très divers, et pas forcément vertueux, vis-à-vis des groupes d'intérêts.

Plusieurs facteurs l'expliquent. D'abord, la perception par les élus de la manière dont ils doivent se comporter vis-à-vis des lobbyistes varie beaucoup selon leur nationalité et leurs orientations politiques. Certains estiment que le lobbying est une dimension légitime du fonctionnement démocratique, alors que d'autres y voient une dérive inacceptable. De fait, la question suscite au PE des débats aussi vifs que récurrents, qui aboutissent souvent à des situations de blocage. En deuxième lieu, il faut noter que les députés européens sont soumis à un lobbying plus intense que la plupart des élus nationaux, et que cette pression s'accroît avec l'évolution des pouvoirs de l'assemblée. En raison des modalités de leur élection et de la distance physique et symbolique qui existe entre leur assemblée et les espaces publics nationaux, les députés européens ont aussi une liberté d'action plus grande

que leurs homologues nationaux vis-à-vis de leur parti, des médias et de leurs électeurs², qui leur permet de nouer plus facilement des relations avec les lobbyistes. Ces relations ne sont pas forcément problématiques, mais elles sont souvent mal comprises et perçues négativement. Pour finir, le « pantouflage » dans une entreprise privée est une perspective de carrière beaucoup plus importante pour les députés européens que nationaux, compte tenu des opportunités qui s'offrent aux uns et aux autres³. Les premiers sont souvent confrontés à des difficultés dans la poursuite de leur carrière politique, en raison du caractère incertain de leur ré-investiture aux européennes, de l'absence de débouchés à l'échelle de l'Union, et d'un retour à la politique nationale ou locale parfois difficile. Pour les députés européens les plus influents, il est souvent plus simple d'envisager une reconversion dans le secteur privé à Bruxelles, tout particulièrement auprès d'organisations qui cherchent à peser sur l'action de l'Union. En conséquence, le besoin de régulation du comportement des députés est plus pressant au PE que dans les chambres nationales.

UN BILAN DE L'ENCADREMENT DU COMPORTEMENT DES DEPUTES EUROPEENS

La question du comportement des députés européens, notamment vis-à-vis des intérêts privés, a suscité de nombreuses initiatives depuis près de 30 ans. Elles n'ont pas toutes abouti, en raison des profondes divisions tant nationales que partisanes qu'elles ont suscitées. Au fil du temps, quelques principes généraux ont gouverné l'action du PE : les groupes d'intérêts ne sont pas perçus comme des acteurs illégitimes et la priorité va à la transparence des intérêts représentés et des démarches entreprises ; les députés ne sont pas soupçonnés a priori d'être malhonnêtes ; le PE n'essaie pas de distinguer intérêts publics et privés, et les mêmes règles s'appliquent à tous – avec une

² Costa O. et Navarro J., « Le mandat parlementaire européen. Qui représentent les députés européens ? », in S. Saurugger (dir.), *Les modes de représentation dans l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 123-152.

³ Trondal, J., Murdoch, Z., et Geys, B., "On Trojan Horses and revolving doors: Assessing the autonomy of national officials in the European Commission", *European Journal of Political Research*, 54(2), 249-270, 2015.

exception pour les représentants des collectivités territoriales et ceux des partis politiques, qui jouissent d'un traitement de faveur.

Le premier rapport sur l'encadrement de la présence des lobbies au PE fut confié en 1990 au député belge Marc Galle⁴. Après plusieurs années de débats houleux, l'assemblée adopta deux rapports en juillet 1996⁵. Ils prévoient que tout député doit communiquer lors de son élection le détail de ses activités professionnelles et rémunérées, des soutiens financiers, en personnel ou en matériel dont il bénéficie, et l'identité des donateurs. Le registre où ces déclarations sont consignées est mis à jour annuellement et accessible au public. Une annexe au règlement intérieur définit les modalités de l'obtention des laissez-passer permanents pour les visiteurs ainsi que les obligations auxquelles les assistants parlementaires sont soumis.

Ce cadre réglementaire initial a été étoffé tout au long des années 2000, et chaque scandale a été suivi d'une nouvelle réforme destinée à renforcer les règles encadrant l'action des lobbyistes, celle des députés ou les rapports entre les deux. En 2008, le PE a adopté un rapport sur « le développement du cadre régissant les activités des représentants d'intérêts (lobbyistes) auprès des institutions de l'Union européenne »⁶. Il reconnaît que les lobbyistes peuvent apporter une expertise utile aux travaux parlementaires, mais juge essentiel de pouvoir identifier les organisations qu'ils représentent. Le rapport préconise des réformes internes et l'extension aux autres institutions de l'Union des mécanismes mis en place au PE : registre obligatoire, transparence sur le financement et les commanditaires, et code de bonne conduite pour tous les représentants d'intérêts détenant un titre d'accès. Il demande au PE, au Conseil et à la Commission de réfléchir à la création d'un « guichet unique ». La Commission a accepté le principe d'un registre

⁴ Rapport Galle (PE 200.405), 16.03.1992.

⁵ Rapport Ford (A4-200/96), 16.07.1996 ; Rapport Nordmann (A4-177/96), 16.07.1996.

⁶ Rapport Stubb (2007/2115(INI)), 01.04.2008.

commun, basé sur le volontariat, et d'un code de conduite, mais le Conseil a décliné l'offre.

En 2009, un registre commun plus précis est entré en vigueur, et en 2011 le code de conduite est devenu plus contraignant : les organisations qui ne le respectent pas se voient privées de leur droit d'accès. Le registre et le code de conduite ont été à nouveau modifiés en 2014, de façon à recueillir des données toujours plus détaillées. Afin d'inciter les organisations à s'y inscrire, celles-ci bénéficient désormais d'informations privilégiées sur les activités des institutions à destination du public et d'un accès exclusif à certains acteurs, ce qui a permis d'accroître sensiblement le nombre d'organisation enregistrées.

En 2016, le PE a lancé une nouvelle réforme de son règlement intérieur⁷. Le rapport Corbett propose des avancées sur la question de la transparence et une nouvelle version du code de conduite. Celle-ci interdit aux députés de mener des activités de lobbying parallèlement à leur mandat et impose des déclarations d'intérêts financiers plus détaillées et plus fréquentes. Le rapport prévoit aussi que les parlementaires s'engagent, comme le font depuis 2014 les principaux responsables de la Commission, à ne rencontrer que les lobbyistes préalablement inscrits au registre. Le rapport propose en outre de rendre ces contacts publics, de manière à limiter l'influence occulte des lobbies et à responsabiliser les élus. Enfin, il suggère que le PE soit informé si des députés obtiennent un emploi de lobbyiste après leur mandat (« *moonlighting* »).

Une fois encore, le processus de révision du règlement a été ardu. Les députés ont longuement débattu de ces enjeux, et notamment de la question de la transparence, évoquée aussi par le rapport d'initiative Giegold « sur la transparence, la responsabilité et l'intégrité au sein des institutions

⁷ Rapport Corbett (2016/2114(REG)), 22.11.2016.

européennes »⁸, qui va beaucoup plus loin dans ses préconisations. Les derniers éléments découlant du rapport Corbett n'ont ainsi été adoptés qu'en janvier 2019, au terme de débats complexes et de l'opposition d'une partie des élus.

Désormais, les députés qui participent le plus activement au processus législatif publient sur le site internet du PE le détail de leurs réunions avec les représentants d'intérêts relevant du registre de transparence. Le règlement invite par ailleurs, sans obligation, l'ensemble des élus à faire de même. Ils doivent aussi publier des informations certifiées relatives à l'utilisation de leur indemnité de frais généraux (4.416 Euros par mois), ce à quoi ils s'étaient toujours refusés. Le code de conduite des députés inclut de nouvelles règles (harcèlement psychologique ou sexuel, comportement en plénière, langage) et est annexé au règlement. Les députés doivent s'engager par écrit à le respecter ; à défaut, ils sont privés de fonctions officielles et de responsabilités.

LES LIMITES A LA TRANSPARENCE AU PARLEMENT EUROPEEN

Les efforts des députés européens pour mieux encadrer leurs propres comportements et ceux des lobbyistes ont porté leurs fruits, mais les partisans d'une réglementation plus ambitieuse se heurtent à des stratégies dilatoires et à des obstructions. Si les acquis sont réels, le lobbying est toujours plus intense et les lobbyistes font preuve d'une grande ingéniosité pour contourner les règles existantes et développer de nouvelles stratégies. Le PE peine à suivre le rythme car ses démarches en faveur d'une meilleure régulation de la représentation d'intérêts se heurtent à trois problèmes récurrents.

Elles se heurtent d'abord aux divergences importantes entre les pratiques, traditions et législations des États membres en ce domaine, qui se répercutent sur les positions des députés européens. Les ajustements sont d'autant plus

⁸ Rapport Giegold (2015/2041(INI)), 30.03.2017.

difficiles que les perceptions en la matière renvoient à des conceptions fondamentales de ce qu'est la démocratie, la légitimité ou la probité.

Les efforts du PE sont aussi entravés par ses désaccords avec les autres institutions quant aux moyens de mieux encadrer la représentation d'intérêts. L'assemblée a longtemps été plus exigeante que la Commission et le Conseil ; depuis 2014, la Commission a des positions plus progressistes, mais le Conseil reste réticent. L'élaboration d'un cadre commun relatif à la transparence de la représentation d'intérêts et aux contacts entre lobbyistes et acteurs du système politique de l'Union est donc rendue difficile. Le PE a l'option d'agir seul, mais certains acteurs ont toujours donné leur préférence à une démarche concertée, ou usent de cet argument pour défendre le *statu quo*. En dernier lieu, les parlementaires sont confrontés à l'impossibilité structurelle de distinguer clairement les différents types des représentants d'intérêts (privés, publics, associatifs, politiques...). Non seulement on ne peut considérer que les représentants de la société civile (ONG, associations, églises, syndicats...) défendent toujours l'intérêt public, mais il est facile de promouvoir des intérêts privés sous couvert d'une association, d'un think tank ou d'une ONG, et donc d'instrumentaliser une éventuelle réglementation tendant à leur conférer un statut privilégié.

DIX PROPOSITIONS DE REFORMES

Les propositions qui suivent ne sont pour la plupart ni originales ni inédites. De nombreux acteurs réfléchissent depuis longtemps déjà, au sein du PE ou en marge de celui-ci, à ces enjeux. Des organisations comme *Transparency International Europe* ou le *Corporate Europe Observatory* ont contribué à dénoncer les dérives au PE et à réfléchir aux moyens de les corriger. L'assemblée a elle-même rédigé et adopté de nombreux rapports traitant de ces questions. Il existe toutefois un décalage persistant entre les solutions dont les députés débattent et les décisions qu'ils prennent, l'assemblée étant peu capable d'adopter des réformes radicales et refusant souvent de le faire

de manière unilatérale, c'est-à-dire sans une action concertée avec la Commission et le Conseil.

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

PROPOSITION N° 1 :

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

Depuis les premiers débats sur la création d'un registre des lobbies – qui concerne, de fait, toutes les organisations ou personnes qui désirent accéder régulièrement au PE – certains ont proposé qu'il devienne obligatoire. Diverses mesures ont été introduites pour inciter les lobbyistes à s'enregistrer, tels que des droits et privilèges spécifiques. Mais cela ne suffit pas, notamment pour les organisations qui se préoccupent le moins d'éthique dans la défense de leurs intérêts. Il conviendrait de conditionner sans exception l'accès aux locaux du PE aux organisations dûment inscrites au registre. Il faudrait également que l'ensemble des députés européens, mais aussi des autres acteurs de l'assemblée (agents du secrétariat général et des groupes, assistants parlementaires), ne soient autorisés à rencontrer que les représentants d'intérêts accrédités. Enfin, l'inscription au registre devrait également être obligatoire pour toutes les personnes qui agissent à titre d'expert auprès du PE et de ses organes, dès lors qu'ils ne sont pas fonctionnaires ou ne tirent pas l'intégralité de leurs revenus d'un établissement universitaire ou de recherche.

PROPOSITION N° 2 :

Assurer une meilleure transparence

financière des entités inscrites au registre

Le registre de transparence oblige les organisations et personnes qui y sont répertoriées à donner des informations sur leurs activités, leurs ressources et leurs dépenses, et à actualiser ces informations chaque année. Mais, concrètement, il est facile pour une organisation de sous-estimer ses dépenses de lobbying ou ses ressources. Le registre devrait être actualisé immédiatement quand une organisation bénéficie d'un financement de grande ampleur, faute de quoi il est impossible aux élus de savoir pour le

compte de qui elle agit réellement. En outre, les entités enregistrées devraient déclarer l'ensemble des clients pour le compte desquels elles exercent ; il est en effet aisé pour un lobbyiste ou une organisation de s'inscrire au nom d'un client anodin et d'agir pour le compte d'un autre. La situation est particulièrement problématique s'agissant des cabinets d'avocats qui remplissent des missions de lobbying sous couvert de conseil juridique. Ces règles devraient s'appliquer aussi bien aux structures privées qu'aux ONG, think tanks et associations, puisque rien n'empêche une entreprise ou une organisation de se créer un faux-nez, sous la forme d'une structure sans but lucratif. Les députés ayant souvent un a priori positif à l'égard des organisations de la société civile, ils doivent pouvoir en connaître les sources de financement.

PROPOSITION N° 3 :

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

La recherche d'influence au sein du PE ne se fait pas que par le lobbying. Certaines organisations ou puissances étrangères se créent des obligations parmi les députés européens en contribuant au financement de formations politiques ou à l'obtention de prêts avantageux par celles-ci. Les règles relatives au financement des partis sont très variables d'un État à l'autre. Afin d'assurer l'indépendance des parlementaires européens, 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.

PROPOSITION N° 4 :

*Assurer la publicité
de toutes les
rencontres entre
députés et lobbyistes*

Depuis la réforme de 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 leur « empreinte législative » sur les textes adoptés. Les parlementaires sans rôle spécifique restent pour leur part libres de rencontrer des lobbyistes sans en informer personne, et les contacts informels, qui ne sont pas inscrits à l'agenda des élus ou se déroulent en dehors des locaux du PE, échappent à la transparence. Il faudrait généraliser l'obligation de déclaration et de publicité pour les rencontres des députés et des membres de leur équipe avec des lobbyistes, quel que soit leur degré d'implication dans les dossiers et où qu'elles aient lieu. On ne peut certes exiger des élus une liste détaillée de tous ces contacts – qui peuvent être très nombreux – ou la mention de chaque mél ou appel reçu, mais les élus pourraient communiquer la liste complète des personnes ou organisations avec lesquelles ils ont été en contact, directement ou via leurs collaborateurs.

PROPOSITION N° 5 :

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

Il existe des sanctions pour les députés qui ne respectent pas le code de conduite, mais leur mise en œuvre n'est pas satisfaisante. Depuis 2012, un Comité consultatif composé de 5 membres issus des 5 principaux groupes politiques assiste le Président du PE. En raison même de sa composition, il est peu porté à la sévérité ; ainsi, il a été saisi de 12 cas entre sa création et février 2019, mais n'a jamais proposé de sanction. En outre, pour l'heure, ses délibérations et recommandations sont secrètes. 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.

PROPOSITION N° 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 est en effet possible à des personnes condamnées pour des faits de mauvaise gestion d'affaires publiques (corruption, trafic d'influence, prise illégale d'intérêt, abus de bien sociaux...) de se présenter aux élections européennes et de siéger au PE. 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 de tels actes.

PROPOSITION N° 7 :

Restreindre et contrôler le pantouflage

Il y a une longue tradition de pantouflage (« *revolving doors* ») au PE. Ce terme désigne le fait pour un élu ayant choisi de ne pas se représenter, n'ayant pas obtenu l'investiture de son parti ou ayant été battu de se mettre au service d'intérêts privés portant un intérêt particulier aux politiques et régulations de l'Union⁹. Certains reviennent au PE en tant que lobbyistes, et entretiennent au besoin la confusion quant à leur statut. D'autres ne fréquentent pas les locaux du PE mais travaillent sur des enjeux qui l'impliquent. Dans les deux cas, ils mettent à profit leur connaissance des acteurs, procédures et dossiers pour défendre des intérêts particuliers. Certains anciens députés sont aussi recrutés pour des services rendus à l'époque où ils étaient élus, et bénéficient d'une forme de corruption a posteriori. En la matière, PE est plus exigeant avec la Commission qu'avec ses propres membres. Pour l'heure, les députés sortants sont uniquement tenus d'informer les autorités de l'assemblée de leurs nouvelles fonctions ; il n'existe pas, comme pour les anciens commissaires, de période de transition (« *cooling off* ») leur interdisant pendant une période donnée de se faire embaucher par une entreprise en lien avec leurs activités parlementaires passées, ou d'organe chargé

⁹ Voir : Corporate European Observatory, "The MEPs who became corporate lobbyists" 31 mars 2014:
<https://corporateeurope.org/blog/meps-who-became-corporate-lobbyists>

d'approuver ces reclassements. Il faut concéder qu'une telle réforme ne relève pas du règlement intérieur du PE mais du statut des membres, et nécessiterait, là encore, une modification de l'Acte de 1976, et donc l'intervention du Conseil. 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. Des exceptions pourraient être aménagées pour les députés qui étaient employés dans ces entreprises préalablement à leur mandat.

PROPOSITION N° 8 :

Interdire le cumul des mandats

L'Acte de 1976 n'interdit que le cumul des mandats parlementaires nationaux et européen, et celui des fonctions de député européen et de ministre. Pour le reste, la question est du ressort de la législation des États, qui est très variée¹⁰. 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 les conflits d'intérêts qui naissent des indéterminations du mandat parlementaire européen¹¹. Si les députés européens sont élus à l'échelle nationale, dans le cadre de circonscriptions régionales ou nationales, ils siègent dans une institution supranationale et sont supposés représenter, selon les traités, « les citoyens européens » dans leur ensemble. Ils sont donc relativement libres de définir leur conception de l'intérêt général – plutôt territorialisée, nationale ou européenne. Toutefois,

¹⁰ Parlement européen, *Manuel sur les incompatibilités et l'immunité des députés européens*, Doc. PE 493.029, août 2014, 168 p.

¹¹ Costa O. et Navarro J., « Le mandat parlementaire européen. Qui représentent les députés européens ? », in S. Saurugger (dir.), *Les modes de représentation dans l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques Politiques », 2003, p. 123-152.

le mandat impératif est proscrit par l'Acte de 1976 et le PE a toujours refusé d'écartier des délibérations les députés élus dans un État qui ne participe pas à une politique donnée. En somme, ils sont invités à avoir une approche non-nationale de leur mandat et n'ont pas vocation à être des courtiers d'intérêts locaux. Bannir le cumul des mandats est le plus sûr moyen d'éviter que les députés européens n'essaient d'obtenir des ressources en faveur des entités où ils seraient élus par ailleurs.

PROPOSITION N° 9 :

*Limiter
drastiquement les
activités
professionnelles des
députés*

Les débats sur la question du lobbying au PE ont largement porté sur les avantages que les députés européens peuvent tirer de leurs relations avec des représentants d'intérêts. En conséquence, les élus doivent aujourd'hui se soumettre à des déclarations d'intérêts, s'engager à respecter un code de bonne conduite de plus en plus exigeant et ne peuvent plus exercer des fonctions de lobbying. Néanmoins, ils peuvent toujours bénéficier de rémunérations externes : elles doivent être déclarées et sont rendues publiques, mais les informations fournies ne permettent pas toujours de déterminer s'il y a conflit d'intérêts. En outre, le phénomène n'est pas anecdotique : en 2018, 60% des députés déclaraient des activités annexes, et 31% des activités rémunérées ; 35 élus gagnaient plus de 100.000 Euros par an, en sus de leur indemnité parlementaire, et 7 étaient employés par des organisations inscrites au registre, principalement dans des positions de direction¹². Durant la législature 2014-2019, pas moins de 50 députés ont débuté de nouvelles activités professionnelles. Cette situation de cumul pose des problèmes évidents lorsque les parlementaires sont rémunérés en tant que consultants, juristes ou administrateurs de sociétés dont les activités sont régies par des normes européennes. Quand un député européen est rémunéré pour ses conseils, il est impossible de déterminer si c'est en vertu

¹² Transparency International, « Moonlighting in Brussels. Side jobs and ethics concerns at the European Parliament », 2018, 20 p. Voir à ce sujet : « Les juteuses activités annexes de certains eurodéputés français », *Le Monde*, 13 juillet 2018.

de ses compétences techniques ou juridiques, ou plutôt de sa capacité à défendre les intérêts de son employeur dans le cadre de ses activités parlementaires ou de lui fournir des informations sensibles.

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 européens 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.

Les effets pervers d'une telle solution sont connus. Elle tendrait à couper les élus de la « vraie vie » et elle poserait le problème des conditions de leur retour à la vie civile. Si les parlementaires ne peuvent maintenir une activité professionnelle parallèlement à leur mandat, il est possible qu'ils soient encore plus incités que par le passé à envisager de se recycler dans des activités de lobbyings une fois leur mandat échu. Ceci étant, cette solution radicale aurait deux vertus, qui semblent cruciales en ces temps de défiance vis-à-vis des élus. D'abord, elle obligerait les députés à se consacrer pleinement au mandat pour lequel ils perçoivent une indemnité substantielle et qui requiert une grande disponibilité. Il reviendrait à l'ensemble des députés nouvellement élus d'abandonner leurs activités professionnelles, comme sont déjà contraints de le faire ceux qui ne peuvent envisager un cumul pour des raisons pratiques, statutaires ou réglementaires. D'autres responsables politiques sont astreints à cela, qu'il s'agisse des ministres et des parlementaires nationaux – dans de nombreux États membres – ou encore des Commissaires européens. En second lieu, une telle interdiction réglerait de manière crédible le problème des conflits d'intérêts, qui sont inévitables lorsque les députés travaillent pour des entreprises privées – en tant que salarié, consultant ou avocat d'affaires – ou lorsqu'ils dirigent eux-mêmes une société.

Une dernière piste de réforme concerne la stratégie du PE sur la question de la transparence et de la déontologie.

PROPOSITION N° 10 :

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

On l'a indiqué : 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 approche des choses est censée : il ne sert à rien que le PE développe des règles très contraignantes à l'égard des lobbies s'ils n'y sont pas astreints vis-à-vis de la Commission, du Conseil et des autres institutions et organes de l'Union, et il est logique que l'ensemble des acteurs des institutions de l'Union soient astreints à des exigences déontologiques similaires. Toutefois, 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.