

Livre blanc de L'Observatoire de l'Éthique Publique

Un an après le Qatargate, comment mieux protéger l'Union européenne contre les conflits d'intérêts et la corruption ?



Décembre 2023

Antoine Vauchez (coord.), directeur de recherche au CNRS, Université Paris 1-Sorbonne

Lola Avril, chercheuse post-doctorale en science politique, University of Eastern Finland,

Chloé Fauchon, docteure en droit pénal, Ater à l'Université Toulouse Capitole

Emilia Korkea-aho, professeure de droit de l'Union européenne, University of Eastern Finland,

Juliette Lelieur, professeure de droit pénal, Université de Strasbourg,

Synthèse

A/ La force révélatrice du Qatargate

Les scandales ont une vertu démocratique. Non seulement ils témoignent, par leur retentissement, de l'attachement des citoyens à l'éthique publique et au caractère démocratique des processus décisionnels, mais encore offrent-ils un observatoire sur le fonctionnement concret de nos institutions. Le Qatargate n'a pas dérogré à la règle : il a révélé non seulement l'ampleur des menaces pesant sur la démocratie de l'Union mais aussi son étonnante vulnérabilité¹.

1. Un continuum de menaces

Bien que certains continuent d'affirmer que la corruption et les conflits d'intérêts sont endémiques à toute forme de gouvernement, tout indique que le « tournant néolibéral » des politiques publiques a accru la vulnérabilité de nos démocraties face aux stratégies d'influence professionnalisées. À mesure que les pouvoirs publics se sont transformés en une longue chaîne de « régulateurs » (c'est-à-dire les gouvernements, agences indépendantes, banques centrales, voire tribunaux, etc.) qui organisent et surveillent le fonctionnement des marchés privés par le biais des lois sur la concurrence et les libertés de circulation, ainsi que par un ensemble de normes sanitaires, environnementales et sociales, les grandes entreprises et les groupes d'intérêt, mais aussi les pays tiers, sont devenus de plus en plus dépendants des circuits de décision publics. En conséquence, c'est toute une industrie de l'influence qui s'est développée le long des « récifs coralliens » des démocraties,² augmentant au fil du temps en taille, en professionnalisme et en influence politique. En tant que régulatrice de l'un des deux plus grands marchés intérieurs de la planète, l'Union européenne est particulièrement ciblée par ces stratégies d'influence.

L'Union européenne, une cible privilégiée des stratégies d'influence

En tant que gardien d'un marché unique régissant la vie de 450 millions de consommateurs et de 22 millions d'entreprises, le centre de pouvoir européen constitue un point d'accès privilégié pour les stratégies d'influence des grandes entreprises, des groupes d'intérêt et des gouvernements étrangers³ qui cherchent à contrôler ou à orienter ce que certains ont appelé « l'effet Bruxelles », c'est-à-dire le pouvoir réglementaire unilatéral des normes européennes⁴. Il suffit de considérer les batailles homériques qui ont accompagné au Parlement européen l'octroi à la Chine d'un statut d'« économie de marché » (2016), la réglementation de l'économie numérique (le *Digital Service Act* et le *Digital Market Act* de 2022), la réglementation des pesticides, ou encore l'ouverture ou la clôture de négociations commerciales avec des pays tiers (Australie, Canada, Mercosur, Maroc), etc. A cela s'ajoute l'émergence récente de l'Union européenne comme « Etat investisseur » via le plan *Next Generation EU* et ses ramifications nationales, qui ont accru son poids et sa capacité d'impulsion en

¹ Lola Avril, Emilia Korkea-aho, Antoine Vauchez, « Comment protéger la démocratie européenne après le Qatargate ? », le Grand Continent, 15 décembre 2022, <https://legrandcontinent.eu/fr/2022/12/15/comment-protoger-la-democratie-europeenne-apres-le-qatargate/> ; Juliette Lelieur, « Qatargate, L'Union européenne néglige de mettre en œuvre l'interdiction pénale pour défendre sa démocratie », Le Monde, 2 janvier 2023.

² Stephen R. Barley, « Building an Institutional Field to Corral a Government : A Case to Set an Agenda for Organization Studies », *Organization Studies*, 31, 2010, p. 777.

³ Christian Lahusen, *European Lobbying*, Routledge, 2023.

⁴ Anu Bradford, *The Brussels Effect. How the European Union Rules the World*, New York, Oxford University Press, 2020.

matière de subventions publiques et de soutiens aux dépenses privées dans les domaines de la transition verte et de la digitalisation.

En conséquence, la démocratie européenne, ses acteurs et ses processus décisionnels sont soumis à une forte pression. Bien qu'une évaluation systématique des risques reste à effectuer, la littérature universitaire ainsi que le vaste réseau des acteurs de la lutte contre la corruption (la médiatrice européenne, les ONG, un petit groupe de députés européens, etc.) ont largement documenté la diversité des façons dont ce champ de l'influence croise celui de la prise de décision publique européenne : les cumuls d'activité, ou *moonlighting activities*, des députés européens qui complètent ainsi leur salaire européen par des emplois annexes (*think tanks*, professions du conseil, etc.)⁵ ; les portes glissantes – *sliding doors*⁶ – des régulateurs vers les secteurs régulés (et vice versa) se sont ouvertes dans toutes les institutions de l'Union, au profit des anciens assistants parlementaires, commissaires, cadres dirigeants des agences, banquiers centraux ou hauts fonctionnaires européens⁷ ; les entreprises privées subventionnant toute une série d'espaces délibératifs ou de décision à l'image des « groupes de travail parlementaires thématiques »,⁸ ou plus surprenant encore, des présidences du Conseil de l'Union européenne assurées à tour de rôle par les États membres et soutenues les unes par Coca Cola, les autres par Renault ou Stellantis⁹. Bien qu'aucune de ces pratiques ne soient illégales en elles-mêmes, elles sont porteuses d'un ensemble d'altérations graves des processus décisionnels européens qui vont du conflit d'intérêts à la collusion en passant par la corruption. Si ces pratiques sont de natures différentes, elles forment **un continuum de menaces** par lesquelles certains intérêts privés (entreprises, groupes d'intérêts, États tiers, etc.) parviennent à peser de manière disproportionnée sur les circuits européens – au point d'exercer une pression systémique sur ces derniers.

La vulnérabilité particulière de l'Union européenne

Ce *continuum* de menaces est d'autant plus inquiétant que l'Union européenne est particulièrement vulnérable au trafic d'influence.

La première raison de cette vulnérabilité tient dans la **relation symbiotique et la dépendance spéciale** que la Commission européenne, et à moindre titre le Parlement européen, ont construit historiquement avec les groupes d'intérêts¹⁰. Ceux-ci ont en effet constitué un public privilégié, une source d'expertise et un allié stratégique de la petite bureaucratie bruxelloise (de la Commission européenne ou des agences) dans sa tentative de se doter d'une expertise spécifique et d'un levier politique d'influence vis-à-vis des États membres. Dernier arrivé dans le jeu législatif, le Parlement européen n'a pas réussi à renverser ce modèle collusif et s'est progressivement adapté à cette réalité, devenant ainsi une cible et un partenaire tout aussi important des lobbyistes¹¹.

⁵ Transparency International, « Burning the candle at both ends : one quarter of MEPs top up their EU salary with side jobs », Octobre 2021 (accessible : <https://transparency.eu/burning-candle-mep-income/>).

⁶ On reprend ici la distinction introduite par David Coen entre revolving door américaines et sliding doors européennes, pour relativiser le phénomène qui tient plus d'une imbrication forte, que d'une indifférenciation des mondes: David Coen, Matia Vannoni, "Sliding doors in Brussels: A career path analysis of EU affairs managers", European Journal of Political Research, 55, 4, p. 811-826.

⁷ Voir notamment : <https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/56050>
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/opening-summary/fr/153041>

⁸ Jean Comte, Au cœur du lobbying européen, Maison des sciences de l'homme, 2023.

⁹ Nikolaj Nielsen, «EU to Keep corporate sponsoring of presidencies», 10 juillet 2010 (accessible : <https://euobserver.com/eu-political/148939>)

¹⁰ Sylvain Laurens, Les courtiers du capitalisme. Milieux d'affaires et bureaucrates à Bruxelles, Agone, 2015.

¹¹ En 2019, le politiste Olivier Costa avait déjà proposé des points de réforme pour renforcer l'intégrité des parlementaires européens: "La transparence au Parlement européen. 10 propositions pour restaurer la confiance", note pour l'Observatoire d'éthique publique, 14 mai 2019. <https://www.observatoireethiquepublique.com/assets/files/propositions/etudes/etude-1.vers-francaise.pdf>

La deuxième raison réside dans la **faiblesse structurelle de la société civile européenne**, qui sape la capacité de mobilisation des citoyens européens face aux scandales. Faute de médias d'échelle européenne qui pourraient se faire écho de l'intérêt de la société européenne, le petit groupe des ONG spécialisées dans le domaine de l'éthique publique (*Corporate European Observatory, Transparency International, Follow the Money*, etc.) semble isolé dans la « bulle bruxelloise ». Tout indique en fait que leur capacité à peser sur l'agenda politique reste limitée. Le Qatargate est emblématique de ce point de vue puisque, malgré la gravité des faits, l'affaire n'aura réussi à susciter un intérêt soutenu que dans quelques pays plus concernés et du seul fait de la nationalité des accusés (Belgique, Grèce, Italie).

2. La faible « souci de soi » de la démocratie européenne

Le processus décisionnel européen n'est pas seulement exposé et vulnérable ; il est aussi insuffisamment équipé et mal préparé pour faire face aux défis envers la démocratie que représente ce *continuum* de menaces. Certes, l'Union a adopté une multitude de règles en matière d'éthique publique au cours des deux dernières décennies, au point d'apparaître comme un laboratoire en la matière par le biais du Registre de transparence des groupes d'intérêts, commun au Parlement européen et à la Commission, de la publicité des agendas des commissaires, des codes de conduite des diverses institutions, etc¹². Cependant, ces règles restent dispersées et sont mises en œuvre par des comités consultatifs faibles et conciliants. Souvent composés d'anciens membres de l'institution qu'ils supervisent, ces comités semblent plus préoccupés de protéger la réputation de leur institution d'origine que de s'attaquer aux menaces systémiques qui pèsent sur le fonctionnement démocratique de l'Union.

Mais il y a plus. La défense pénale de la démocratie est étonnamment faible à l'échelle de l'Union. Le grand public a découvert que le Parquet européen, dont la création en 2021 a été largement présentée comme un succès, n'a pas compétence pour poursuivre les personnes mises en cause dans le Qatargate puisque son mandat se limite à la seule protection des intérêts *financiers* de l'Union. Les autres intérêts publics de l'Union européenne, tels que l'intégrité du processus décisionnel public européen, échappent ainsi à sa compétence¹³. En l'absence de compétence du parquet européen pour agir dans le contexte du Qatargate, il a fallu que les juges d'instruction ou procureurs belges, italiens et grecs interviennent au risque d'engager des procédures complexes, longues et surtout beaucoup plus vulnérables aux tactiques dilatoires des avocats de la défense¹⁴...

Plus largement, le Qatargate aura révélé une culture institutionnelle « permissive » qui vient s'ajouter à cet état général de vulnérabilité des processus de décisions européens. L'expression fait référence au défaut de vigilance diffus qui règne au cœur des institutions européennes. Elle prend racine dans une sous-estimation des risques liés aux conflits d'intérêts et à la corruption, et se manifeste dans une préférence institutionnelle pour le huis clos, la *soft law* des chartes et codes de conduite et des formes d'auto-régulation ancrées le plus souvent dans les rivalités inter-institutionnelles, notamment entre la Commission et le Parlement.

Cette culture institutionnelle permissive a été abondamment illustrée par les révélations qui ont accompagné le Qatargate, depuis les cadeaux et invitations que nombre de députés avaient « oublié »

¹² Cécile Robert, « La transparence comme nouvel horizon des démocraties européennes. Genèses et usages d'une jonction ambivalente », *Politique européenne*, vol. 61, no. 3, 2018, pp. 8-43.

¹³ La nécessité d'un organe européen habilité à opérer en matière de corruption des députés européens avait pourtant déjà été mise en évidence il y a plus d'une décennie par l'affaire du Sunday Times de 2011 mais les pouvoirs publics européens ne semblent pas s'en être préoccupés.

¹⁴ Jean-Pierre Stroobants, « A Bruxelles, l'incertitude plane sur la poursuite de l'instruction », *Le Monde*, 11 septembre 2023.

de déclarer en passant par les vols « gratuits » en classe affaires dont a bénéficié un haut fonctionnaire de la Commission sur Qatar Airways à neuf reprises entre 2015 et 2021, ainsi que la rémunération d'un ancien commissaire rémunéré par l'ONG *Fight Impunity* qui a reconnu avoir rencontré « en privé » certains commissaires actuellement en poste, jusqu'à la collaboration étroite établie par la sous-commission des droits de l'homme du Parlement européen avec ladite ONG lors même que celle-ci n'était pas inscrite sur le registre de transparence. Ces pratiques ne nous intéressent pas ici du point de vue de leur légalité. Elles permettent en revanche de voir comment un défaut général de vigilance peut se transformer en « bulle d'impunité », propice aux stratégies d'influence et de corruption¹⁵.

B/ Les leçons tirées de l'échec des réformes antérieures

Le constat de la vulnérabilité de l'Union face aux conflits d'intérêts et à la corruption dit bien l'urgence d'une réforme d'ampleur qui permette de protéger les processus démocratiques européens. Mais il dit aussi la nécessité de procéder préalablement à une évaluation globale des raisons pour lesquelles les trains de réformes antérieures ont échoué. Faute d'un tel inventaire, on court le risque de manquer à nouveau la cible.

1. Des stratégies réformatrices fondées sur le droit souple et la transparence

Au regard des enjeux qui touchent à l'intégrité de la démocratie et à la crédibilité des institutions européennes, les réponses apportées jusqu'ici sont restées modestes et incomplètes. Si l'Union européenne a répondu aux différents scandales qui ont jalonné son histoire par des « lois de panique » qui ont tenté de corriger en hâte les failles et lacunes à mesure qu'elles apparaissaient, elle a montré une réticence structurelle à agir. Faute d'apprécier la dimension systémique des risques, les réformes sont restées jusqu'à présent superficielles et dispersées.

Une sous-estimation structurelle du problème

De nombreux indicateurs suggèrent une sous-estimation structurelle chez les décideurs européens du *continuum* de menaces pesant sur le fonctionnement de l'Union. Ce n'est pas faute pour la Médiatrice européenne et un petit groupe d'ONG spécialisées, telles que *Corporate European Observatory* et *Transparency International*, d'avoir lancé de nombreuses alertes quant à l'ampleur et la portée systémiques des conflits d'intérêts dans l'Union. En vain. Bien que la Médiatrice Emily O'Reilly ait initié de nombreuses procédures et documenté plusieurs tendances préoccupantes,¹⁶ ses propositions ont été accueillies par les institutions européennes avec beaucoup de réticence. Les sociologues ne seront pas surpris, les élites politiques ayant tendance, en Europe comme ailleurs, à minimiser, euphémiser voire même justifier certaines formes de conflits d'intérêts et de corruption.¹⁷ Néanmoins, cette méconnaissance du problème par les décideurs publics ou leur indifférence à la gravité de ses effets est hautement préoccupante dans le cas de l'Union européenne.

¹⁵ Pour une enquête similaire sur les conditions de possibilité du « scandale Dalli », voir Guillaume Sacriste, « Sur les logiques sociales du champ du pouvoir européen. L'exemple de l'affaire Dalli », *Politique européenne*, vol. 44, n° 2, 2014, p. 52-96.

¹⁶ Médiatrice européenne, « Commission failed to fully implement conflict of interest rules for finance expert group », 6 mai 2021: accessible à l'adresse suivante: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/news-document/en/141414>

¹⁷ Pierre Lascombes, *L'économie morale des classes dirigeantes*, Presses de Sciences Po, 2023.

Une préférence générale pour les règles non contraignantes et les comités consultatifs

Dans ce contexte de sous-estimation structurelle du risque, il n'est pas surprenant que les décideurs européens se soient montrés incapables d'apporter une réponse de nature à protéger pleinement l'intégrité de la démocratie dans l'Union européenne. Ce n'est pas faute d'avoir cent fois remis la main sur le métier – que l'on pense au registre de transparence (facultatif) et aux comités d'éthique (consultatifs) déjà évoqués. Cependant, aucun de ces outils et acteurs n'a été doté de véritables pouvoirs d'enquête ou de décision. Le Comité d'éthique indépendant de la Commission en est un exemple notable. Créé en 2003 pour examiner les demandes de pantouflage des anciens commissaires, il a fait preuve d'une efficacité limitée et semble être devenu davantage un outil de protection de la réputation de la Commission qu'un instrument de contrôle solide¹⁸. Non seulement le nombre d'avis d'incompatibilité est resté remarquablement faible mais de nombreuses autorisations problématiques ont été accordées, comme l'ont montré les services de la Médiatrice européenne ainsi que les enquêtes menées par Lola Avril et Emilia Korkea-aho¹⁹ et le contrôle de l'application des propres avis reste très modeste ; le Comité invoquant la nécessité de protéger la vie privée et la réputation des entreprises recrutant les anciens commissaires.²⁰

Une confiance excessive dans l'efficacité des dispositifs de transparence

Au cours des deux dernières décennies, la transparence est devenue le principal outil européen de lutte contre les conflits d'intérêts et la corruption. Les lobbyistes sont ainsi encouragés à s'inscrire au Registre de transparence, tandis que commissaires, directeurs généraux de la Commission et certains groupes de députés européens doivent tenir un agenda de leurs réunions. Ces mesures, complétées par un ensemble de Codes de conduite, reposent sur la conviction que la transparence combinée à un droit souple constitueront une incitation suffisamment forte pour engager une dynamique vertueuse et ainsi transformer le comportement de l'ensemble des acteurs des processus décisionnels européens, qu'ils soient publics ou privés.

Il ne s'agit pas bien sûr de dénier la valeur démocratique de ces politiques de transparence. Ce sont elles en effet qui permettent aux organisations non gouvernementales, aux journalistes et aux chercheur-es (et bien sûr aux citoyen-nes eux-mêmes) de documenter, d'évaluer voire de contrôler le fonctionnement des institutions de l'Union. Mais sa capacité transformatrice dans le domaine de l'éthique publique a été largement exagérée. Ce n'est pas seulement que la transparence totale (« transparence du bocal ») est illusoire et en grande partie irréalisable ; ni que les mesures de transparence ont tendance à générer un « effet de halo » qui déplace les efforts et débats politiques vers l'instrument lui-même (ses failles, son application, etc.) tout en faisant perdre de vue à la fois l'objectif (la protection de l'éthique publique) et les résultats réels. C'est aussi que la transparence n'offre pas une solution globale : elle peut aider à dresser un inventaire de la situation, mais elle ne peut ni contrecarrer le développement d'une politique de l'influence à la périphérie des institutions européennes, ni faire face au caractère systémique des conflits d'intérêts qui fragilisent la démocratie dans l'Union européenne.

¹⁸ Ainsi, le Comité d'éthique, en principe indépendant, dépend pourtant du secrétariat général de la Commission (SecGen) pour pouvoir agir : en l'absence d'une demande de ce dernier, il ne peut pas émettre d'avis.

¹⁹ Sur ces travaux, voir : <https://www.eui.eu/news-hub?id=lola-avril-and-emilia-korkea-aho-probing-the-limits-of-revolving-door-rules>

²⁰ Voir par exemple la réponse de la Commission sur l'affaire Kroes : Sarah Wheaton, «EU Influence : Commission's Kafkaesque Kroes response», Politico, 4^{er} août 2022. Accessible à : <https://www.politico.eu/newsletter/politico-eu-influence/commissions-kafkaesque-kroes-response-eu-tech-coup-fashion-statement/>

Le sous-développement du droit pénal européen

Le système de protection pénale de l'intégrité des responsables publics européens reste étonnamment faible et complexe avec une grande confusion dans l'application des lois de lutte contre la corruption. Du point de vue des infractions elles-mêmes, les textes européens sont rares, souvent issus du Conseil de l'Europe (et donc pas spécifiquement ciblés sur l'Union européenne) et très incomplets puisque seule la corruption des agents publics européens est érigée en infraction pénale, ce qui ne permet pas de couvrir la grande diversité des comportements délictueux qui sont pourtant pénalisés dans nombre d'Etats membres : le trafic d'influence, l'abus de pouvoirs publics, la prise illégale d'intérêt, etc. Du point de vue de la mise en œuvre, la situation est plus confuse encore puisque la mise en œuvre du droit pénal européen reste du ressort des autorités policières et judiciaires nationales. Et si, depuis 2021, le Parquet européen coordonne et supervise les poursuites pénales en matière d'atteintes **aux intérêts financiers** de l'Union, il est **incompétent pour les infractions violant les intérêts démocratiques de l'Union (c'est-à-dire n'impliquant pas des financements européens mais des décisions européennes)**.

2. « Cette fois, c'est différent » ?

Il est vrai que, face à l'ampleur du Qatargate, les institutions européennes ont réagi rapidement. Plusieurs mesures ont été annoncées, voire déjà mises en œuvre depuis l'éclatement du scandale, qu'il s'agisse du « plan Metsola » de janvier 2023 qui liste 14 propositions de réforme des pratiques internes du Parlement, de la proposition de directive de la Commission de mai 2023 sur la lutte contre la corruption et de la proposition de la Commission de juin 2023 portant création d'un organe d'éthique inter-institutionnel. Reste, malgré cet éventail de plans et de propositions de réforme, le sentiment d'une nouvelle occasion manquée car la réponse européenne suit pour beaucoup les modèles réformateurs habituels et n'offre pas les garanties de protection dont la démocratie européenne a aujourd'hui besoin.

Le plan Metsola en 14 points

Ainsi, les mesures proposées par la présidente du Parlement européen, Roberta Metsola, dans le cadre de son « plan en 14 points », visent à renforcer les obligations de transparence qui pèsent sur les parlementaires et leurs assistants (élargissement de la notion de conflits d'intérêts, obligations de déclaration des réunions avec les groupes d'intérêts, des situations de conflits d'intérêts dans lesquelles se trouvent les rapporteurs et *shadow* rapporteurs, des activités parallèles des parlementaires, etc.) ainsi que sur le travail de lobbying (meilleur contrôle des déclarations effectuées par les groupes d'intérêts dans le cadre du Registre de transparence par le biais de contrôles aléatoires). Mais, la limitation de ce Plan finalement adopté par modification du règlement intérieur du Parlement en date du 13 septembre 2023 à des mesures techniques, sans doute utiles mais qui relèvent surtout de l'ajustement²¹, est assurément décevante au regard des grandes ambitions initialement annoncées dans le vaste "agenda Metsola" adopté à la quasi-unanimité par le Parlement européen dans les jours qui ont suivi l'émergence du Qatargate (13 décembre 2022). Ainsi du lobbying des anciens députés qui est interdit dans les six mois qui suivent le départ mais via un article à la formulation, voire alambiquée et qui n'accorde pas davantage de moyens pour le contrôle et le suivi du respect des obligations²². Et s'il est noté que le comité consultatif « contrôle de manière proactive que les députés respectent le présent code de conduite et ses mesures d'application. », il

²¹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0316_FR.html

²² A l'article 6, qui privait déjà les anciens députés faisant du lobbying des facilités accordées aux anciens députés est ajouté un nouveau paragraphe. Désormais, « les députés ne s'engagent, avec d'anciens députés dont le mandat a pris fin depuis moins de six mois et qui relèvent des catégories de personnes mentionnées à l'article 5 bis.

reste exclusivement composé d'anciens députés et reste inchangé dans ses pouvoirs et ses attributions... consultatives.

L'agence éthique européenne

Du côté de la Commission européenne, une proposition a été publiée le 8 juin 2023 pour la création d'un organe inter-institutionnel d'éthique qui viendrait rationaliser le *patchwork* actuel de l'éthique publique dans l'Union européenne en créant un cadre unique à l'ensemble des institutions européennes en charge du respect des obligations de transparence des députés européens et des commissaires. Comme l'ont noté de nombreuses ONG, voire le gouvernement français lui-même, cette proposition reste peu ambitieuse puisqu'il s'agit ici d'un organe consultatif dépourvu de pouvoir d'investigation, bien loin des propositions formulées par les universitaires ou les organisations de la société civile. Mais surtout, au-delà des carences de la proposition elle-même, on aurait tort de placer trop d'espoir dans la création d'un tel organe d'éthique. Pour les raisons dites plus hautes quant aux limites propres aux politiques de transparence ; mais aussi parce que l'expérience de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique française, pourtant érigé en modèle réformateur à l'échelle européenne²³, incite à la prudence, tant son efficacité dans la détection des conflits d'intérêts, mais aussi dans la prise en compte de leur dimension *systémique* reste incertaine.

Une lutte européenne contre la corruption ?

Dans une communication conjointe au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen du 3 mai 2023²⁴, la Commission européenne et la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ont présenté des propositions sur la lutte contre la corruption incluant le recours au droit pénal. Les deux mesures les plus importantes sont la proposition de directive relative à la lutte contre la corruption et un régime de sanctions spécifique dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) lorsque des actes de corruption affectent ou risquent d'affecter gravement les intérêts fondamentaux de l'Union et les objectifs de la PESC tels qu'ils sont définis à l'article 21 du traité sur l'Union européenne. Après deux décennies de recours quasi-exclusif à la transparence au niveau de l'Union, il s'agit d'un ajout non-négligeable à la boîte à outils. Il y a cependant un bémol. La Commission a fait le choix d'une stratégie globale visant à "prendre les mesures (nécessaires) pour lutter contre la corruption dans l'Union européenne et dans le monde", au risque de diluer l'enjeu *spécifique et urgent* de protection du fonctionnement de la démocratie européenne²⁵. En fait, la question de la corruption n'est pas abordée uniquement sous l'angle spécifique de la démocratie et de la politique de l'Union européenne, mais aussi comme un obstacle au bon fonctionnement du Marché intérieur et du principe de la libre concurrence. En conséquence, non seulement le plan de la Commission englobe l'ensemble des corruptions (celle dans le monde économique et celles dans les institutions publiques), mais il vise également l'ensemble du territoire des 27 États membres, et n'offre rien de spécifique concernant le fonctionnement des institutions de l'Union. Une telle approche ne risque pas seulement d'échouer du fait de son maximalisme qui rencontrera les résistances de nombreux États membres ; elle risque aussi par son prisme très large (toutes les formes de corruption sur

²³ Voir Alberto Alemanno, *Towards a New Ethics Body*, 2020 : https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4062961. Et le rapport de Daniel Freund, ancien militant de Transparency International et actuel député européen vert : *Rapport sur le renforcement de la transparence et de l'intégrité des institutions de l'Union européenne par la création d'un organisme européen indépendance chargé des questions d'éthique*, Parlement européen, 28.7.2021 - (2020/2133(INI)). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0396_FR.html

²⁴ https://commission.europa.eu/system/files/2023-05/JOIN_2023_12_1_EN.pdf.

²⁵ COM(2023) 234 final.

l'ensemble du territoire européen) de manquer la cible d'un renforcement spécifique de la protection de la démocratie européenne.

Enfin, les discussions en cours au sein du sous-comité « ING2 » du Parlement européen²⁶ (sous-comité sur les interférences étrangères dans toutes les processus démocratiques de l'Union européenne présidée par Raphaël Glucksmann) sont riches mais elles saisissent les enjeux de corruption comme un problème « externe » et se concentrent dès lors sur des propositions qui visent à cantonner les « interférences » des pays tiers. Il en va de même de la Commission européenne, qui travaille en parallèle sur un plan visant à protéger "la résilience de l'espace démocratique de l'Union européenne" contre les "interférences" étrangères dans son processus décisionnel en se focalisant sur les seules influences étrangères alors que le Qatargate a montré le brouillage continu des frontières de l'interne (UE) et de l'externe (non-UE).

C/ Un nouvel art de la séparation : orientations et propositions du Livre blanc

Ce Livre blanc propose une autre stratégie qui part de l'intérêt de la société européenne pour une démocratie européenne intègre. L'enjeu ici n'est pas en effet de protéger la réputation des institutions européennes, voire celle même du projet européen, comme il a été dit trop souvent, car ce sont avant tout **les citoyens européens et la démocratie** qui sont les victimes diffuses d'une corruption qui mine la capacité future de nos institutions à répondre de manière légitime aux défis monumentaux de notre époque (guerre et paix, transition écologique, inégalités sociales, etc.). En reconnaissant ainsi l'intérêt de la société européenne à garantir la démocratie dans les processus décisionnels européens, ce Livre blanc propose **un nouvel « art de la séparation »**²⁷ capable de protéger la sphère publique démocratique des stratégies d'influence.

1. Documenter les pratiques d'influence

Sans doute faut-il commencer par faire le bon diagnostic. Pour prendre ainsi la mesure des menaces qui pèsent sur la démocratie, et sensibiliser le public européen à l'importance qu'il y a à protéger la démocratie dans l'Union, il importe de développer les formes de connaissance et les méthodologies qui permettent de documenter l'ampleur et la gravité des stratégies d'influence qui se déploient à l'échelle européenne. Aujourd'hui, la démocratie européenne reste pour beaucoup opaque à l'observation. Nos connaissances demeurent fragmentées (secteur par secteur, institution par institution) et sont principalement développées sur une base *ad hoc* par des ONG, des universitaires ou la Médiatrice européenne. Faute de cumulativité, ces savoirs ne permettent pas de comparaisons inter-sectorielles ou entre périodes. Ce défaut de connaissance n'est pas seulement problématique en ce qu'il empêche d'apprécier *l'évolution* des risques qui pèsent sur les processus de décision européens ; mais aussi parce qu'il permet à toutes sortes de *révélations démagogiques* et populistes (sur le mode du « tous pourris ») de prospérer et de délégitimer les institutions européennes dans leur totalité.

D'où la nécessité de construire **un Observatoire de l'intégrité de la démocratie**, permanent et indépendant, sur le modèle de l'Observatoire européen de la fiscalité aujourd'hui présidé par

²⁶ Commission spéciale sur l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'Union européenne, y compris la désinformation.

²⁷ Michael Walzer définit la « tyrannie » dans Michael Walzer, « Liberalism and the Art of Separation », *Political Theory*, 12, no. 3 (1984), p. 315-30. Pour un usage en ce sens, voir aussi Antoine Vauchez et Pierre France, *Sphère publique, intérêts privés. Enquête sur un grand brouillage*, Paris, Presses de Sciences Po, 2017.

Gabriel Zucman et hébergé par la *Paris School of Economics*²⁸. Sa mission serait d'accumuler les connaissances relatives aux menaces systémiques et aux réseaux d'intérêts qui pèsent sur les décisions publiques de l'Union européenne (portes tournantes, sous-traitance à des sociétés de conseil, dépenses de lobbying, etc), mais aussi de contribuer à l'émergence de nouvelles propositions pratiques.

D'où, aussi, la nécessité de faire place à l'expertise *externe* des spécialistes de la corruption. Alors que les Etats membres de l'Union font l'objet d'un suivi annuel ou semestriel et reçoivent des recommandations d'organisations internationales telles que le Conseil de l'Europe, l'OCDE, ou même l'Union européenne, cette dernière n'est pas soumise à un suivi externe comparable. Ainsi, l'Union qui n'a qu'un statut d'observateur auprès du GRECO (Groupe d'États contre la corruption au sein du Conseil de l'Europe), pourrait en devenir membre ou, plus simplement, solliciter une évaluation *ad hoc* de cet organe qui travaille de longue date à produire une norme européenne commune en matière de lutte anti-corruption. Il s'agirait d'une évaluation externe, indépendante et reconnue à l'échelle internationale.

2. Identifier les intérêts lésés de la société européenne

On l'a dit, les décideurs européens ont tendance à sous-évaluer les coûts des conflits d'intérêts et de la corruption. Pour la plupart, ces coûts ont été analysés sous l'angle de l'atteinte portée à la réputation des différentes institutions de l'Union européenne (la Commission ou le Parlement) ou des personnes concernées (députés européens, commissaires et hauts fonctionnaires) – sans voir l'atteinte globale et diffuse portée à la démocratie et à la citoyenneté européennes.

Les conflits d'intérêts et la corruption sapent en effet l'idée même de citoyenneté et sa promesse d'égalité devant la loi qui est censée imprégner l'ensemble du fonctionnement des institutions publiques européennes : accès égal aux droits, aux fonctions publiques, distribution juste et transparente de l'argent public, participation égale aux décisions publiques²⁹.

En trahissant la promesse égalitaire qui est au cœur de la démocratie, les pratiques corruptives et collusoires entraînent un coût collectif *à long terme* pour la société européenne elle-même. Elles se paient en effet d'une moindre légitimité des institutions de l'Union et, par conséquent, d'une moindre capacité à prendre en charge et à résoudre, à l'avenir, les problèmes d'échelle européenne auxquels nous faisons collectivement face (guerre et paix, destruction écologique, montée des inégalités, etc.), pour lesquels des institutions publiques solides, fiables et légitimes sont nécessaires³⁰. De ce point de vue, c'est l'ensemble des citoyens européens qui sont les victimes diffuses de ces pratiques corruptives et collusives.

Ainsi, parce que ce sont les intérêts fondamentaux de la société européenne qui sont en jeu, c'est le droit pénal (et non pas la seule transparence ou le droit souple) qui doit constituer l'outil privilégié de défense de la démocratie européenne.

²⁸ <https://www.parisschoolofeconomics.eu/fr/recherche-academique/laboratoires/observatoire-europeen-de-la-fiscalite/>

²⁹ Pour un recadrage des questions de corruption politique en termes « d'injustice » et de « violation des droits individuels » (au lieu des seuls coûts moraux et économiques), voir Emanuela Ceva, E. et Maria Paola Ferretti, « Political corruption », *Philosophy Compass*, 12-1/2, 2017.

³⁰ Un tel affaiblissement est déjà observé dans les attaques lancées par Viktor Orban contre l'intervention de l'Union européenne dans le domaine de la lutte contre la corruption Voir son tweet du 12 décembre 2022 : https://twitter.com/PM_ViktorOrban/status/1602255764059561987?s=20&t=GHRtNlSxsbibIZur-LDrzw

3. Un continuum de réponses pour protéger la démocratie dans l'Union

Il est sans doute impossible de défaire, par la seule vertu d'une réforme du droit et des institutions, un système collusif qui s'est consolidé au fil des décennies. Reste que l'Union européenne s'est jusqu'ici montrée peu ambitieuse dans l'examen des solutions qui viendraient dépasser sa préférence habituelle pour les outils de la transparence, des instruments juridiques non contraignants (*soft law*) et de l'auto-régulation. Nous proposons donc ici un rééquilibrage des outils (préventif et répressif) qui favorise un volet pénal resté jusqu'ici sous utilisé.

Les outils de prévention

a) Tout en soulignant les limites de la boîte à outils pour la transparence, nous soutenons la création d'une **institution européenne unique (EU Integrity Body) chargée de la prévention des conflits d'intérêts et du respect des obligations de transparence** qui pèsent sur les acteurs publics et privés.

Mais une telle institution devrait :

- couvrir l'ensemble des organes publics européens, y compris les agences et la Banque centrale européenne,
- bénéficier de garanties d'indépendance,
- être dotée de personnel, de ressources et de pouvoirs étendus.

Dans la logique d'une politique visant à défendre l'intérêt de la société européenne, son cadre institutionnel devrait offrir au moins deux garanties d'ouverture : l'inclusion dans le collège de direction d'acteurs extérieurs aux institutions de l'Union européenne et de représentants du public européen (ONG spécialisées, membres des parlements nationaux, etc.) ; la capacité de ces mêmes acteurs de saisir l'organe d'éthique pour lui soumettre des cas ou des questions.

b) Une véritable « **infrastructure des incompatibilités** » pour les responsables publics européens.

Parallèlement, nous proposons de renforcer le second levier préventif, souvent négligé à l'échelle européenne, celui des **règles d'incompatibilités**, qu'elles concernent des activités conduites *simultanément* à une fonction ou à un mandat (*moonlighting*), ou des activités exercées *antérieurement* ou *postérieurement* (*sliding doors*) et qui imposent une période de *cooling off* avant ou après l'office public exercé. Jusqu'à présent, la Commission a fait preuve d'une prudence excessive au nom de la liberté d'emploi des individus mais en sous-estimant l'intérêt public à une démocratie de qualité. Elle a donc limité le champ des incompatibilités aux seuls départs (du public vers le privé) et non pas aux arrivées (du privé vers le public), aux seules « activités portant sur des questions liées aux missions effectuées », et pour une période courte de *cooling off* de deux années. Des règles plus strictes sont nécessaires. Cela passe notamment, pour les eurodéputés, par une interdiction de toute activité parallèle *nouvelle* pendant toute la durée du mandat. Si l'application de ces incompatibilités est dûment contrôlée, elles constituent un des outils les plus efficaces pour dessiner la ligne de démarcation entre le secteur public et le secteur privé.

Les outils répressifs

Dans un système qui a privilégié les incitations et les règles non-contraignantes, les sanctions qu'elles soient administratives ou pénales restent structurellement faibles et peu crédibles. Le Livre blanc propose donc une double réforme.

a) La création d'un **système plus clair et crédible d'application et de sanctions** en cas de non-respect des règles d'éthique. Craignant pour la réputation de l'institution (Commission ou Parlement), les manquements aux règles déontologiques sont en effet le plus souvent gérées « en interne » et « en amont », de sorte que le prononcé de sanctions est extrêmement rare. Les sanctions pour violation de la réglementation pour l'éthique pourraient ainsi cibler non seulement l'individu (responsable de l'acte répréhensible), mais encore, de manière cumulative et ainsi plus ambitieuse, l'entreprise qui l'a embauché. Les sanctions individuelles pourraient comprendre une série de sanctions administratives : privation des droits civils, interdiction d'exercer certaines fonctions publiques, inéligibilité, réduction des droits à pension, remboursement de l'allocation reçue, etc. Pour ce qui est des entreprises, le présent Livre blanc suggère la possibilité de les sanctionner par l'exclusion des marchés publics ainsi que des projets impliquant des financements publics - sur le modèle de l'article 57 de la directive de 2014 sur les marchés publics³¹ qui permet au pouvoir adjudicateur d'exclure un opérateur économique en cas de conflit d'intérêts. Par exemple, certaines sociétés de conseil pourraient être exclues des appels d'offres publics si elles ont engagé des *pantoufleurs* auprès des institutions de l'Union européenne en violation des « délais de réflexion » qui s'imposent à eux.

La question de la **participation plus large des entreprises et des professions du conseil (notamment avocats) au respect de l'éthique européenne** suppose enfin de les responsabiliser par des dispositifs qui vont au-delà des seules sanctions. Par exemple, l'adoption d'un comportement politique éthique (concernant les activités de lobbying ou l'embauche de *pantoufleurs*) pourrait être inclus dans les exigences de responsabilité sociale des entreprises (RSE) des grandes entreprises.

b) S'il est vrai que **la fonction du droit pénal** est de protéger la société face aux atteintes portées à ses valeurs fondamentales, alors il est urgent que l'Union européenne se dote d'un arsenal pénal complet spécifiquement destiné à assurer l'intégrité de la démocratie européenne. Même si, dans une société libérale, la criminalisation doit être *l'ultima ratio*, il existe, on l'a dit, un « intérêt de la société européenne » clair et durable à ce que les processus décisionnels européens soient intègres et efficaces. Cela justifie de développer la protection pénale, ce d'autant plus que le régime actuel fondé sur la transparence et le droit souple a échoué à protéger cet intérêt public.

Le recours au droit pénal présente plusieurs avantages. Premièrement, il a une fonction « pédagogique » en ce qu'il permet d'explicitier les valeurs fondamentales de la société européenne et de diffuser une culture de l'intégrité publique non seulement parmi les fonctionnaires, mais aussi dans la société civile et auprès des entreprises. *A contrario*, l'absence de sanctions pénales marquerait une forme d'indifférence de la société européenne à l'égard des enjeux d'ouverture et d'impartialité des institutions de l'Union. Deuxièmement, le recours au droit pénal, si les sanctions prononcées apparaissent justes et si elles sont proportionnées à la gravité de l'atteinte portée aux valeurs démocratiques, a un véritable effet dissuasif tout à la fois envers les fonctionnaires et leurs interlocuteurs du secteur privé.

Sur cette base, le Livre blanc propose une approche en deux étapes :

- Dans un premier temps, nous recommandons l'adoption d'une **nouvelle directive européenne sur la protection pénale de l'intégrité de la démocratie** permettant de compléter le droit pénal matériel européen en rapport avec la corruption dans l'Union européenne. Cet instrument juridique devrait prévoir différentes infractions, protégeant toutes la même valeur européenne, à savoir l'intégrité des dirigeants politiques et administratifs européens, vitale pour le

³¹ Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur les marchés publics : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1415180510261&uri=CELEX:32014L0024>

bon fonctionnement de la démocratie européenne. Les infractions prévues par la nouvelle directive devraient inclure la corruption active et passive, telle que définie dans la convention de l'Union européenne de 1997 sur la corruption, ainsi que le trafic d'influence actif et passif, tel que défini dans la convention pénale de 1999 du Conseil de l'Europe. D'autres infractions pénales européennes visant les comportements les plus graves résultant de conflits d'intérêts dans lesquels se trouvent des fonctionnaires sont également nécessaires.

- Dans un deuxième temps, nous demandons **l'extension de la compétence de l'OLAF et du Parquet européen** aux infractions pénales contre les intérêts *démocratiques* de l'Union, ces organes n'étant à ce jour qu'habilités à opérer en rapport avec les atteintes aux intérêts *financiers* de l'Union. Cette nouvelle compétence proprement européenne permettrait d'éviter les pièges des interactions entre plusieurs juridictions nationales, comme on l'a vu dans le Qatargate.

Conclusion

Ouvrir un débat démocratique (et non pas seulement une discussion d'experts)

Si le débat sur les solutions a inévitablement une dimension technique, il convient d'éviter **les pièges de la technicisation**. Non pas seulement parce qu'il n'y a pas de « solution miracle » (*magic bullet*) en la matière et que l'ingénierie institutionnelle ne saurait à elle seule résoudre un problème dont on a dit les racines politiques et économiques profondes. Mais surtout parce que le niveau de perméabilité (ou d'étanchéité) entre la sphère des institutions publiques et le secteur privé et, par conséquent, la nature des protections que nous souhaitons construire autour de la démocratie européenne, varient selon les positions politiques des uns et des autres, qu'ils soient libéraux, écologistes, sociaux-démocrates, de gauche radicale, etc³².

Par conséquent, la tâche collective des experts en la matière n'est pas de venir clore le débat mais bien plutôt de l'ouvrir en pointant des ensembles de solutions, complémentaires les uns des autres, et **des niveaux de protection possibles** (liste des incompatibilités, limitations du pantouflage, durée de la période de *cooling off*, niveau des sanctions administratives et pénales, rôle des citoyens et de la société civile, etc).

De ce point de vue, la campagne à venir pour l'élection du Parlement européen en juin 2024 offre une occasion unique pour en débattre. Le moment est en effet venu de réagir collectivement pour défendre cette valeur fondamentale de la société européenne qu'est la démocratie. Notre capacité à relever les défis monumentaux de notre époque en dépend. L'Union européenne, parce qu'elle fait figure de vitrine commune des États membres, a une responsabilité particulière pour ouvrir la voie à un nouvel « art de la séparation ».

³² On sait ainsi que les partis de gauche sont historiquement plus attentifs notamment à l'encadrement du financement de la vie politique, tandis que les libéraux ont davantage pointé l'utilité des dispositifs de transparence.

Propositions

Un nouvel art de la séparation

1) Une politique de connaissance et d'évaluation des risques

Documenter les pratiques d'influence dans l'Union européenne

⇒ Création d'un Observatoire de l'intégrité de la démocratie, permanent et indépendant

Favoriser l'évaluation externe des dispositifs anti-conflits d'intérêts et anti-corruption de l'Union

⇒ Adhésion au Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO). Alternativement, les institutions de l'UE telles que la Commission, le Parlement ou autres peuvent se soumettre à une évaluation *ad hoc* du GRECO.

2) Une politique préventive

Adopter un cadre institutionnel unique, fort et crédible (et sortir de l'auto-régulation)

⇒ Création d'un **organe européen unique (EU Integrity body)** chargé du respect de *l'ensemble* des règles liées à l'intégrité des responsables publics européens (conflits d'intérêts, respect des obligations de transparence, etc.) ;

⇒ l'organe devra être doté d'un pouvoir d'initiative en matière d'enquête et de pouvoirs de sanction ;

⇒ l'organe devra inclure des représentants *extérieurs* aux institutions européennes (ONG spécialisés, membres des parlements nationaux), et devra pouvoir être saisi par des associations agréées.

Prévenir les conflits d'intérêts par une véritable « infrastructure des incompatibilités » pour les responsables publics européens.

⇒ Pour les parlementaires :

- Endiguer le cumul d'activités parallèles à une fonction ou un mandat (*moonlighting*) avec notamment, pour les eurodéputés, une interdiction de toute activité professionnelle parallèle *nouvelle* ;

- Période d'attente de 12 mois post-mandat pendant laquelle le député ne peut pas exercer d'activités de lobbying vis-à-vis des institutions et agences de l'UE.

⇒ Pour les (hauts) fonctionnaires :

- Renforcement et extension de l'interdiction de rencontrer des lobbyistes non-inscrits au registre de transparence à l'ensemble des agents

- interdiction de lobbying pendant la période d'attente à toutes les institutions et agences de l'UE (et non pas seulement auprès de l'institution du fonctionnaire sortant).

- ⇒ Publication des listes de personnes en période d'attente et donc sujettes à l'interdiction d'exercer des activités de lobbying ;
- ⇒ Limiter les risques liés aux mobilités public-privé et privé-public pour les principaux postes politiques et administratifs européens en établissant une période de *cooling off* à l'entrée et à la sortie de ces fonctions ou mandats dans le secteur d'activité concerné ;
- ⇒ Rapports avec les lobbyistes : la règle qui impose aux commissaires et membres des cabinets de ne rencontrer que des lobbyistes inscrits au registre de transparence devrait être étendue à l'ensemble du personnel des institutions européennes ainsi qu'aux membres du Coreper ;
- ⇒ Inclure les acteurs privés (entreprises, professions du conseil) dans la protection de la démocratie européenne en faisant inscrire l'adoption d'un comportement politique éthique dans les exigences de responsabilité sociétale des entreprises. Impliquer les barreaux dans la régulation du lobbying des avocats.

3) Une politique répressive

Renforcer les sanctions administratives et civiles en cas de non-respect des règles éthiques et déontologiques et des règles d'incompatibilités (sous l'autorité de l'EU Integrity Body).

- ⇒ Sanctions individuelles crédibles (inéligibilité, réduction des droits à pension, etc.) ;
- ⇒ Sanctionner les entreprises et professions du conseil qui recrutent des pantoufleurs contre les règles de l'éthique publique européenne par l'exclusion des marchés publics.

Pénaliser les comportements les plus graves au niveau de l'Union européenne.

- ⇒ Adopter une « directive pour la protection pénale de l'intégrité de la démocratie » (plutôt qu'une directive sur la lutte contre la corruption comme le propose la Commission) ;
- ⇒ Attribuer une compétence au Parquet européen pour poursuivre les infractions portant atteinte à la démocratie de l'Union européenne.

Livre blanc de L'Observatoire de l'Éthique Publique

Un an après le Qatargate, comment mieux protéger l'Union européenne contre les conflits d'intérêts et la corruption ?

CONTACT



Anaïs REBUCCINI
Responsable Administrative et Financière

<http://www.observatoireethiquepublique.com/>
IEP de Lille - 9 Rue Auguste Angellier 59 000 LILLE
E-mail : contact@observatoire-ethique-publique.com
Twitter : @ObservatoireEP
LinkendIn : L'Obseervatoire de l'Ethique Publique