



Résolution 2125 (2016)¹

Transparence et ouverture dans les institutions européennes

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire rappelle sa [Résolution 1744 \(2010\)](#) sur les acteurs extra-institutionnels dans un régime démocratique, sa [Recommandation 1908 \(2010\)](#) «Le lobbying dans une société démocratique (code européen de bonne conduite en matière de lobbying)» et ses [Résolution 1943 \(2013\)](#) et [Recommandation 2019 \(2013\)](#) «La corruption: une menace à la prééminence du droit».
2. L'Assemblée rappelle que les acteurs extra-institutionnels – y compris les groupes d'intérêts et de pression, les syndicats et les organisations de consommateurs – font partie de toute société démocratique. Leurs activités de lobbying ne sont pas intrinsèquement illégitimes et peuvent même s'avérer bénéfiques au fonctionnement d'un système politique démocratique. Pourtant, les activités de lobbying, lorsqu'elles ne sont ni réglementées ni transparentes, peuvent saper les principes de la démocratie et de la bonne gouvernance. Les citoyens doivent savoir quels sont les acteurs ayant une influence sur la prise de décisions politiques.
3. L'Assemblée rappelle l'acquis du Conseil de l'Europe dans le domaine de la promotion de la bonne gouvernance et de la transparence des institutions démocratiques, notamment la Convention sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205), et salue les travaux de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) en la matière. De plus, des principes relatifs à la bonne conduite en matière de lobbying sont énoncés au paragraphe 11 de la [Recommandation 1908 \(2010\)](#) de l'Assemblée et pourraient servir de lignes directrices pour l'élaboration d'une réglementation visant cette activité.
4. L'Assemblée note que l'Union européenne et ses institutions – le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne – sont particulièrement ciblées par divers groupes de pression, compte tenu des fonctions législatives et décisionnelles dont elles disposent pour mettre en œuvre le marché intérieur de l'Union européenne. Cela a des effets sur les citoyens de l'Union européenne et sur les consommateurs en Europe et dans le monde entier.
5. L'Assemblée prend note avec préoccupation des cas de lobbying secret et disproportionné, de conflits d'intérêts signalés et de pratiques d'accès limité aux documents officiels au sein de certaines institutions de l'Union européenne. Certaines de ces affaires ont fait l'objet d'une enquête du médiateur européen, qui a conclu à «une mauvaise administration» avant d'adresser des recommandations spécifiques aux institutions concernées.
6. L'Assemblée se félicite des mesures récemment adoptées par les institutions de l'Union européenne afin d'améliorer sa transparence et d'éviter les conflits d'intérêts au niveau de ses fonctionnaires, notamment la version révisée du registre de transparence commun créé par le Parlement européen et la Commission européenne, et l'adoption, en 2011, du Code de conduite des commissaires. Elle souligne que les valeurs de la démocratie et de la bonne gouvernance, qui sont inscrites dans le droit de l'Union européenne et sur lesquelles elle se fonde, inspirent de nombreux mouvements démocratiques, citoyens et nations en Europe et dans le monde entier. Elle relève cependant que des mesures supplémentaires doivent être adoptées pour

1. *Discussion par l'Assemblée* le 23 juin 2016 (26^e séance) (voir [Doc. 14075](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteure: M^{me} Nataša Vučković; et [Doc. 14096](#), avis de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, rapporteure: M^{me} Chiora Taktakishvili). *Texte adopté par l'Assemblée* le 23 juin 2016 (26^e séance).

Voir également la [Recommandation 2094 \(2016\)](#).



assurer un accès équitable et équilibré de toutes les parties intéressées – y compris les groupes d'intérêts non économiques – aux institutions de l'Union européenne et pour garantir un accès complet et sans entraves à leurs documents.

7. L'Assemblée note également le très faible nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe qui se sont dotés d'un cadre réglementaire relatif aux activités de lobbying, y compris un registre de transparence. Elle appelle par conséquent les parlements nationaux à établir de tels cadres et à renforcer les garanties juridiques et institutionnelles de la société civile et des médias en matière de surveillance des activités des lobbyistes, y compris la possibilité de vérifier l'exactitude des données figurant dans un registre.

8. L'Assemblée appelle les Etats membres à faire tout leur possible pour promouvoir les principes de transparence, de responsabilité, d'intégrité et de primauté de l'intérêt public et mettre en œuvre les instruments internationaux qui existent dans ce domaine, notamment les conventions et les recommandations pertinentes du Conseil de l'Europe, dont les recommandations du GRECO.

9. L'Assemblée appelle aussi l'Union européenne et les Etats membres du Conseil de l'Europe ne l'ayant pas encore fait à signer et/ou à ratifier la Convention sur l'accès aux documents publics, ainsi qu'à tenir compte de la [Recommandation 1908 \(2010\)](#) de l'Assemblée.

10. L'Assemblée appelle l'Union européenne à intensifier sa coopération avec le Conseil de l'Europe en matière de lutte contre la corruption, en particulier en accélérant les négociations sur la participation de l'Union européenne au GRECO. Elle appelle en outre les institutions de l'Union européenne à prendre leurs décisions aussi ouvertement que possible. A cette fin, elle leur recommande:

10.1. de mettre en œuvre les recommandations du Médiateur européen relatives à la transparence, à l'évitement des conflits d'intérêts et à la garantie d'un accès aux documents;

10.2. d'améliorer encore le Registre de transparence commun en l'élargissant à toutes les institutions de l'Union européenne, en rendant l'inscription des lobbyistes obligatoire et en introduisant des sanctions en cas de défaut d'enregistrement ou de communication de données inexactes;

10.3. de publier des empreintes législatives répertoriant toutes les contributions émanant de tierces parties dans le but d'influer sur la législation et la politique de l'Union européenne;

10.4. de modifier le code de conduite du Parlement européen en imposant une «période d'attente» aux députés sortants, de manière à éviter les conflits d'intérêts;

10.5. de réviser le Règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, de manière à étendre ses dispositions aux autres institutions, organes, bureaux et agences de l'Union européenne.

11. L'Assemblée apprécie les contributions en la matière que les organisations (internationales) non gouvernementales (O(ING)) apportent à ses propres activités, ainsi qu'au travail des organismes normatifs et de suivi. Les O(ING) apportent leur expertise, identifient de nouveaux problèmes, échangent des informations et font la promotion des normes du Conseil de l'Europe, aux niveaux européen et national. L'Assemblée salue la décision du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe de réviser, en consultation avec la conférence des OING, les lignes directrices sur le statut participatif des OING au sein du Conseil de l'Europe. Dans la perspective de la prochaine révision, l'Assemblée invite le Secrétaire Général à veiller à ce que les O(ING) participant aux travaux du Conseil de l'Europe soient aussi diversifiées, représentatives et pertinentes que possible et à garantir une représentation géographique équitable. Des dispositions spéciales devraient également être prises pour veiller à ce que les secrétariats concernés disposent du temps et des moyens nécessaires pour contacter de nouvelles O(ING) pertinentes, y compris des organisations de jeunesse, et créer de nouveaux partenariats.

12. L'Assemblée salue la consolidation graduelle du dispositif mis en place par le Conseil de l'Europe pour assurer l'intégrité des agents, et de celui que l'Assemblée parlementaire a élaboré pour ses membres. L'Assemblée s'engage à prendre de nouvelles mesures pour améliorer son efficacité et son efficacité dans le traitement des situations de conflit d'intérêts grâce, notamment, à l'organisation de séminaires d'information tant pour les membres de l'Assemblée que pour les agents du Conseil de l'Europe pour traiter de manière efficace les situations relatives aux allégations de situations de conflit d'intérêts et pour réfléchir à la nécessité d'élargir la définition du conflit d'intérêts. L'Assemblée invite son Bureau à poursuivre sa réflexion sur les meilleurs moyens d'assurer la transparence des interactions entre les représentants de groupes d'intérêts et les membres de l'Assemblée.