



# Le Rapport Citoyen

Participation, éthique et transparence: ce que les citoyens attendent de Bruxelles



Ce projet a été financé avec le soutien du Programme « Europe pour les Citoyens » de la Commission européenne.

Cette publication n'engage que son auteur et la Commission n'est pas responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations qui y sont contenues



Europe for Citizens  
Programme

## INDEX

Résumé.....	3
<b>1. LA TRANSPARENCE ET L'ACCÈS AUX DOCUMENTS DE L'UE .....</b>	<b>5</b>
Ce qui préoccupe les citoyens .....	5
Ce que les citoyens recommandent au sujet de la transparence et de l'accès aux documents.....	8
<b>2. LA PARTICIPATION DES CITOYENS ET LES ACTIVITÉS DE LOBBY .....</b>	<b>11</b>
La complexité du processus décisionnel .....	11
Un accès inégal aux décideurs politiques .....	12
Ce que les citoyens recommandent sur la participation et les activités de lobby L'UE devrait promouvoir la participation citoyenne et les activités de lobbying de la société civile.....	14
Les citoyens devraient s'investir plus activement dans le processus décisionnel européen .....	15
L'UE devrait adopter un registre obligatoire des lobbys.....	15
<b>3. L'ÉTHIQUE AU PARLEMENT EUROPÉEN .....</b>	<b>18</b>
Le phénomène des portes tournantes.....	18
Des activités professionnelles secondaires .....	19
Les recommandations des citoyens en matière d'éthique .....	19
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>21</b>
À propos du Rapport des citoyens de l'UE .....	22
À propos du Projet ALTER Citizens .....	22

## Résumé

### Participation, éthique et transparence: ce que les citoyens attendent de Bruxelles

Le rapport citoyen présente les conclusions d'un groupe de 40 membres du grand public, sélectionnés afin de participer à un voyage citoyen à Bruxelles du 14 au 16 novembre 2012. Ce voyage a été organisé par six ONG européennes, dans le cadre du projet « EU Citizens » afin de rassembler des citoyens de cinq pays différents et d'initier un débat sur la transparence, l'éthique et la participation au sein de l'Union européenne.

Le rapport citoyen est une compilation d'extraits des rapports et des posts de blogs rédigés par les citoyens durant leur voyage à Bruxelles. Le rapport présente leurs préoccupations principales sur les enjeux de transparence, d'éthique et de participation à l'échelle de l'Union européenne et contient des recommandations formulées par les citoyens eux-mêmes à destination des décideurs politiques européens.

Les problèmes identifiés de manière quasi unanime par les citoyens sont le manque de transparence, la faiblesse des régulations éthiques et le bas niveau de participation citoyenne dans l'Union européenne. Les citoyens se sont montrés également préoccupés par le manque de sensibilisation du public sur les institutions européennes et sur la manière dont les décisions sont prises et les lois adoptées.

Les citoyens ont également déploré le fait que les institutions de l'Union européenne ne montre pas l'exemple dans les domaines de la transparence et de l'éthique car ils ressentent ceci comme un encouragement pour leurs gouvernements nationaux à demeurer laxistes sur ces questions. Ils perçoivent également que le « déficit d'information » entre les institutions de l'UE et les citoyens conduit à un déclin de la confiance dans les décisions prises par l'Union européenne et envers Bruxelles en général.

### Les préoccupations et recommandations citoyennes

- Les citoyens proposent des réglementations plus strictes en matière d'éthique, incluant notamment le resserrement du Code de Conduite pour les membres du Parlement européen (MPE) afin de prévenir les conflits d'intérêts qui peuvent être créés par le phénomène des « revolving door » (portes tournantes), et quand les MPE ont un second emploi.
- Les citoyens sont convaincus que le Registre de Transparence de l'UE devrait être rendu obligatoire et que les décideurs devraient rendre publiques les informations concernant les réunions auxquelles ils participent avec des lobbyistes ou des groupes d'intérêts, que ceux-ci soient des ONG, des associations religieuses, des syndicats ou des entreprises.

- Les citoyens appellent également à un plus large accès à l'information européenne en opposition à l'interprétation actuelle plus stricte en terme « d'accès aux documents officiels ». Ils mettent l'accent sur la nécessité de mettre en œuvre une transparence préventive appelant à une plus grande publication d'informations pertinentes, détaillées et mises à jour au sujet du processus décisionnel européen.
- Les citoyens veulent être encouragés à prendre part plus efficacement au processus décisionnel, c'est pour quoi ils demandent à ce que l'UE se concentre activement sur la participation citoyenne et mette en œuvre d'ambitieuses mesures afin d'assurer la participation d'un panel divers et multiple de citoyens et groupes d'intérêts. Ils affirment qu'une participation accrue des citoyens est un moyen efficace de s'assurer que l'intérêt public n'est pas dominé par les intérêts des compagnies privées ou des lobbyistes durant le processus décisionnel au sein de l'UE.

# 1. LA TRANSPARENCE ET L'ACCÈS AUX DOCUMENTS DE L'UE

À leur retour de Bruxelles, les individus ayant participé au voyage citoyen ont mis en avant la nécessité d'améliorer l'accès du public à l'information au sujet de l'Union européenne; notamment par la publication d'informations complètes, à jour et pertinentes qui permettraient aux citoyens de prendre part au processus décisionnel et de tenir les décideurs européens responsables.

En 2011, le Médiateur européen a rapporté que 28% des plaintes traitées par son département avaient trait aux refus de rendre public l'accès aux documents de l'UE, et que 64% étaient dues à des demandes d'accès à l'information européenne non-satisfaites. En février 2013, un sondage d'opinion conduit dans 6 pays différents dans le cadre du projet « EU Citizens » a révélé que les citoyens sont désireux d'une plus grande transparence des institutions de l'UE, et 85% d'entre eux ont déclaré qu'il était important que le public ait accès aux informations relatives à ce que leurs gouvernements soutiennent durant les négociations sur les règlements et les lois de l'UE au sein du Conseil par exemple.

Les citoyens sont convaincus de la nécessité d'améliorer l'accès à l'information relative à l'UE, à la fois à travers la publication préventive d'informations au sujet du processus décisionnel au sein de l'UE ainsi que via l'envoi de demandes formelles d'accès à l'information. Les citoyens espèrent que la reconnaissance d'un droit d'accès à l'information dans l'UE remplacera une réglementation plus stricte sur l'accès aux documents.

Dans le même temps, les citoyens regrettent le manque d'informations déjà disponibles sur la manière dont l'UE fonctionne et sur les tâches respectives des différentes autorités. Certains perçoivent un manque de clarté sur la répartition des compétences entre le niveau européen et le niveau national, ce qui conduit à des situations dans lesquelles ni l'Union européenne ni leur propre gouvernement ne prend pleinement la responsabilité des décisions qui sont prises à Bruxelles. C'est ce qu'on appelle le phénomène du « ping-pong » ou du « policy-laundering » (« blanchiment de politiques »).

## Ce qui préoccupe les citoyens

### Le manque de transparence dans l'Union européenne

Un grand nombre de citoyens qui ont participé au voyage citoyen à Bruxelles ont mentionné qu'ils avaient espéré que l'UE soit un exemple de transparence qui encouragerait leurs gouvernements nationaux à améliorer l'accès du public à l'information. Cependant, la plupart d'entre eux rapportent qu'ils ont été déçus par les niveaux actuels de transparence de l'UE.

Un citoyen a fait remarquer que :

*« Malgré l'euro-scepticisme croissant, je serais prêt à parier que la majorité de la population espagnole considère l'Union européenne comme un exemple de transparence en matière politique. Loin de là. Il suffit de creuser un peu plus dans les profondeurs du schéma communautaire pour découvrir les failles... »*

- Un citoyen espagnol

Un autre citoyen s'est plaint du manque de transparence de la part des eurodéputés et a exprimé un intérêt pour l'accès aux documents contenant les salaires des fonctionnaires ainsi que les déclarations détaillées des revenus complémentaires. Il a ajouté :

*« J'ai appris beaucoup de choses nouvelles, notamment sur les activités de lobby et la non-transparence des politiciens, ce qui n'est pas seulement un problème pour la République Tchèque, mais pour toute la région européenne, d'après ce que j'ai remarqué. J'ai été vraiment surpris du comportement, des opinions et des arguments d'un membre allemand du Parlement. Son comportement était exactement le même que celui des députés tchèques que je connais, j'entends en particulier ses efforts pour garder le secret sur des sujets tels que sa vie privée et ses revenus. »*

Au sujet du droit à l'accès aux documents dans l'UE, qui a été reconnu comme un droit de l'homme fondamental pour tous les citoyens européens, une personne note que :

*"J'ai appris que le droit qui a émergé dans le monde ces cinq dernières décennies est **un droit d'accès à l'information et non un droit plus strict d'accès aux documents**, c'est du moins comme cela que l'interprètent ceux qui militent pour plus de transparence, tels que Access Info Europe. Cette vision n'est pas partagée par la majorité des institutions européennes. Elles tendent à favoriser une interprétation plus étroite du terme « document » et « intérêt public à la divulgation d'informations » tout en, optant pour une interprétation large des exceptions, parmi lesquelles « les intérêts commerciaux ».*

*"La transparence du processus politique est plutôt opaque. Le Conseil des Ministres publie sur demande les positions défendues par les États par exemple, mais sans les attribuer à un État en particulier, ce qui n'a aucun intérêt.*

- Un citoyen français

*La Cour de Justice de l'Union européenne elle-même ne rend pas publiques les conclusions (i.e. les arguments avancés par les parties alors qu'une affaire est encore en cours), alors que la Cour européenne des Droits de l'Homme les rend publiques. La transparence du processus politique est également plutôt opaque. Le Conseil des Ministres publie sur demande les positions défendues par les États par exemple, mais sans les attribuer à un État en particulier, ce qui n'a aucun intérêt. »*

- Un citoyen français

Les citoyens sont également préoccupés par la rapidité de publication des documents de l'UE, car ils ont appris durant les réunions avec les représentants officiels de l'UE que le moyen le plus efficace d'avoir un impact sur le processus décisionnel de l'UE est d'y prendre part dès le début. Une personne s'est plainte que:

*« Bien que des mécanismes [de participation] existent... le moment clé afin d'avoir un impact sur l'élaboration de la législation européenne est avant même que le projet de loi ait été porté à l'attention de l'opinion publique ou ait été débattu. »*

- Un citoyen espagnol

## **Le phénomène du « Ping-Pong » ou le « Policy-laundering » (blanchiment de politique) :**

Le phénomène du « ping-pong » est un terme communément utilisé afin de décrire les situations dans lesquelles une personne est « baladée » entre l'UE et le niveau national lorsqu'elle demande l'accès à des documents ou des informations, ou lorsqu'elle cherche à identifier quelle personne ou département est en charge d'une certaine politique. Le terme « policy-laundering » (blanchiment de politique) a été inventé afin de décrire les situations dans lesquelles Bruxelles est rendu responsable de décisions ou lois impopulaires, même si ces décisions ont été rendues possibles grâce au soutien des États membres de l'UE.

**« À Bruxelles, ils blâment les États membres pour leur manque de contrôle. Je parie que vous pouvez deviner ce qu'ils disent à Madrid, par exemple, sur le manque de contrôle : que c'est la faute de Bruxelles. »**

- Un citoyen espagnol

Un autre citoyen décrit comment le phénomène de « ping-pong » empêche les citoyens et les organisations de la société civile de savoir la position que leur pays défend exactement lors des négociations de l'UE, ce qui leur rend la tâche de tenir leur gouvernement responsable des décisions prises à Bruxelles particulièrement difficile :

*« Vous tentez de savoir quelle est la position prise par votre gouvernement au sein du Conseil. Vous pourriez leur demander directement, mais bien souvent ils ne répondent pas. Il est très simple pour les États membres - et ceci a été dénoncé publiquement à de maintes reprises - de tenir un discours au Parlement, un autre aux médias, et après un certains temps, des fuites montrent que les États ont fait exactement le contraire de ce qu'ils prétendent avoir fait (à Bruxelles). »*

- Un citoyen espagnol

Un citoyen fait part de ses préoccupations quant au manque d'information sur le processus décisionnel de l'UE :

*« Alors que des changements mineurs tels que rendre le registre de la transparence obligatoire pour les lobbyistes pourraient éventuellement mener à la réduction du déficit de transparence de l'UE, [ce problème] ne peut réellement être traité tant que la question sous-jacente du manque de compréhension par les citoyens de l'UE du fonctionnement des institutions et de leurs responsabilités n'est pas abordée. »*

- Un citoyen tchèque

## Ce que les citoyens recommandent au sujet de la transparence et de l'accès aux documents

### La publication préventive d'informations sur le processus décisionnel

Les citoyens ont estimé qu'il est nécessaire de clarifier à quelle institution et à quel niveau (régional, national, européen) incombe la responsabilité de lutter contre le phénomène du « ping-pong ». Les citoyens ont souligné le besoin de plus de transparence dans le processus décisionnel, et estiment qu'il est nécessaire que les informations à ce sujet soient publiées préventivement.

Un citoyen a commenté en disant que:

*« Il est absolument nécessaire de progresser au sujet de notre responsabilité et d'œuvrer plus que jamais en faveur de la transparence politique à tous les niveaux du processus décisionnel. Nous ne voulons plus entendre « c'est l'ordre de Bruxelles ». Nous voulons savoir « quoi, qui, comment, où et pourquoi ». Les cinq éléments essentiels en politique. »*

- Un citoyen espagnol

***Nous ne voulons plus entendre "c'est l'ordre de Bruxelles". Nous voulons savoir "quoi, qui, comment, où et pourquoi". Les cinq éléments essentiels en politique.***

***- Un citoyen espagnol***

Un autre citoyen a également mis en avant la nécessité de faire campagne pour plus de transparence de l'UE et décréta :

*« Les fonctionnaires de l'UE devraient reconsidérer l'importance de la transparence en politique et réaliser que moins il y a de transparence, moins leurs actions sont crédibles. Les citoyens et les ONG devraient pousser l'UE et les politiciens nationaux à faire plus en faveur de la transparence. Il y a de grandes chances de faire avancer ce dossier au niveau européen lors des prochaines élections parlementaires européennes. Nous devrions unir nos forces et nous assurer que les politiciens européens sont responsables de leurs actions. »*

- Un citoyen tchèque

Un citoyen a recommandé que les institutions de l'UE soient plus ouvertes dans la conduite de leurs activités et revoient leur stratégie de communication publique :

*« Le problème le plus important à mes yeux est le peu d'intérêt de la part des médias, et de fait, de la part des citoyens. Personnellement, j'ai été choqué par un député européen – Vice Président pour la Transparence, qui a montré à plusieurs reprises que la transparence n'était qu'un concept vide de sens pour lui. Notamment, l'UE devrait rendre l'information autour de ses activités plus transparente, et s'ouvrir au public en changeant la politique de communication existante. »*

- Un citoyen tchèque

## Un meilleur accès aux documents de l'UE

Les citoyens ont recommandé que l'UE respecte et garantisse le droit d'accès du public aux documents européens, qu'ils perçoivent comme un instrument utile afin de permettre au public et aux chiens de garde de la société civile de vérifier les faits et de tenir les gouvernements responsables. Les citoyens ont également réalisé que grâce à la pratique de demandes d'accès aux documents, ils pourraient contribuer à l'ouverture des institutions européennes. Cependant, ils regrettent le fait que les règles de transparence de l'UE soient limitées aux « documents » et ils ont identifié le besoin d'une approche plus progressive et la reconnaissance d'un droit d'accès à **l'information** européenne.

Commentant sur l'importance du droit d'accès à l'information, un citoyen a déclaré que :

*« Il n'y a aucun doute sur le fait que la transparence est un des éléments essentiels de la démocratie et un instrument de base en ce qui concerne le droit à l'information... Le concept de transparence a des principes clairs, par exemple, tout élément d'information pertinent devrait être rendu public et les données révélées fiables car basées sur des faits. »*

- Un citoyen allemand

Lors du voyage citoyen à Bruxelles, certains citoyens ont pris part à un atelier sur comment utiliser la Régulation 1049/2001 sur l'accès aux documents de l'UE afin d'obtenir ces documents. À leur retour, ils envisageaient de soumettre des demandes au Conseil de l'Union européenne car ils souhaitent comprendre les positions des États membres lors des négociations législatives notamment.

Un citoyen a fait remarquer que le fait de soumettre des demandes d'accès aux documents aidait à renforcer le droit d'accès aux documents en pratique, précisant qu'il s'agissait d'une motivation en soi :

*« Lorsque les citoyens font des demandes d'accès aux documents, les institutions de l'UE continuent à améliorer leurs mécanismes de traitement de l'information ainsi que leur capacité de réponse. »*

- Un citoyen espagnol

D'autres citoyens ont déclaré avoir reçu des conseils sur l'accès aux documents européens et sont particulièrement satisfaits des entretiens en tête-à-tête qu'ils ont eu avec des fonctionnaires de l'UE. Une personne a rapporté :

*« J'ai reçu quelques conseils et nouveaux contacts qui pourraient s'avérer utiles dans les activités de surveillance de notre ONG. Parmi eux, je voudrais mentionner l'entretien avec les fonctionnaires de la DG Affaires Intérieures de la Commission européenne, ainsi que les explications reçues sur comment déverrouiller l'accès aux informations et documents relatifs aux projets financés par les institutions de l'UE, qui ne sont pas accessibles au niveau national. »*

- Un citoyen tchèque

Une personne a résumé l'entretien avec Matthias Bjärnemalm, le chef de bureau de la députée européenne Amelia Andersdotter, qui a eu lieu le 15 novembre 2012, et qui d'après lui illustre clairement l'importance de l'accès du public aux documents de l'UE :

*« Dites leur : puisque c'est l'Europe, alors montrez nous les documents du Conseil !' »*

*– Un citoyen espagnol*

*« Au sujet du phénomène du ping-pong, un des citoyens présent lors de la réunion a remarqué qu'ils – nos gouvernements – disent toujours que 'c'est la faute de l'Europe !' – 'Et bien demandons leur les documents qui le prouvent !', rétorqua Bjärnemalm. 'Dites leur : puisque c'est l'Europe, alors montrez nous les documents du Conseil !' »*

*– Un citoyen espagnol*

Un sondage récent accrédité par des partenaires du projet EU Citizens a révélé que les citoyens veulent un plus grand accès à l'information au sujet des dépenses de l'UE : 86% des personnes interrogées reconnaissent qu'il est important que l'UE rende publics des rapports financiers plus détaillés ainsi que des évaluations sur la manière dont l'argent de l'UE est dépensé par les États membres.

Le sondage a également révélé qu'une large majorité des citoyens (84%) sont convaincus qu'il est important d'obtenir des informations complètes de la part de la BCE sur les actions prises en réponse à la crise financière.

## L'UE devrait montrer le bon exemple aux gouvernements nationaux

Certains citoyens ont souligné que dans leurs pays, la plupart des gens croient que l'UE a un rôle pertinent à jouer dans la politique nationale. Ceci les a conduits à se demander pourquoi les institutions européennes ne montraient pas l'exemple en matière de transparence et d'ouverture. Un citoyen a fait la remarque suivante :

*« L'UE en tant qu'organisation a un grand potentiel afin de devenir leader dans la prise de décisions pour la transparence, qui pourront ensuite être adoptées à travers l'Europe. Ce serait une erreur de manquer cette opportunité. Pour lors, on ne voit cependant que le contraire – les fonctionnaires de l'UE adoptent trop souvent des mesures anti-transparence, qu'ils ont expérimentées au niveau national. »*

*– Un citoyen tchèque*

*« Les derniers scandales (pot-de-vin contre amendements, l'affaire Dalli) ont montré que l'UE aujourd'hui ne joue pas son rôle de modèle pour les États membres. Je considère que c'est une énorme erreur, puisque les États membres peuvent continuer à excuser le manque de transparence de leurs activités de lobby en disant que l'UE elle-même ne fait rien pour améliorer la situation. »*

*- Un citoyen tchèque*

## 2. LA PARTICIPATION DES CITOYENS ET LES ACTIVITÉS DE LOBBY

Dès leur arrivée à Bruxelles, les citoyens ont été impressionnés par le degré d'immersion dans le processus décisionnel de l'UE que les lobbyistes professionnels et autres groupes d'intérêts réussissent à atteindre, ce qui leur est apparu comme étant dû en grande partie à la proximité géographique. Il leur est apparu que ceci conduisait à une participation inégale au processus décisionnel européen, alors que la plupart des citoyens vivent loin de Bruxelles, et sont donc déconnectés des réalités politiques de l'Union européenne.

Certains citoyens ont fait remarquer que le processus décisionnel de l'UE était plutôt complexe et que le manque d'informations sur comment, quand et par qui sont prises les décisions rend la participation efficace des citoyens encore plus difficile.

Les citoyens ont recommandé que, d'une part, les institutions de l'UE fassent des efforts concertés pour améliorer l'apport citoyen au processus décisionnel, et, d'autre part, régulent et rendent plus transparentes les pratiques de lobbying au niveau européen. Les citoyens ont également ressenti le besoin de commencer à se montrer plus actifs et ils ont appelé l'UE à engager un dialogue dans les deux sens avec le public.

*« Les institutions ne sont pas aussi transparentes que nous le voudrions, et parce que c'est compliqué, les citoyens ne peuvent s'investir dans le processus. »*

*- Un citoyen français*

### La complexité du processus décisionnel

Un citoyen a décrit la relation problématique entre le manque de transparence dans l'UE et la complexité du processus décisionnel en ces termes:

*« Je n'étais pas réellement au fait de la manière dont le système démocratique européen fonctionne. C'était très intéressant de rencontrer des assistants et des députés afin d'aborder leur travail au sein du parlement. Le parlement européen est un monde complexe et cette complexité rend la situation encore plus difficile à saisir pour les citoyens. Les institutions ne sont pas aussi transparentes que nous le voudrions et parce que c'est compliqué, les citoyens ne s'investissent pas dans le processus. »*

- Un citoyen français

Un autre citoyen a ajouté que la distance physique et psychologique entre les citoyens et les institutions de l'Union européenne fait que le processus décisionnel apparaît quasi inaccessible :

*« La bulle bruxelloise existe réellement, pour moi elle reste un centre de prise de décision lointain et avec lequel la majorité des citoyens n'est pas familière. Le fait qu'il y ait autant d'institutions engagées dans le processus décisionnel – Commission, Parlement, Conseil – contribue à la*

*séparation des pouvoirs mais cela rend aussi la situation difficile à comprendre et il est compliqué de trouver le bon moment pour que la société civile participe et ait un impact. »*

- Un citoyen espagnol

Un citoyen a souligné que les décisions prises par l'Union européenne affectent le public européen et il espère que les ONG et les organisations de la société civile seront capables de surmonter la complexité du processus de prise de décisions :

*« Les ONG devraient se concentrer sur l'UE, même si, par exemple en République Tchèque, il y a beaucoup à faire au niveau local. Souvent, on ne réalise pas que les problèmes locaux peuvent être liés aux politiques européennes, qui sont très 'loin' de nous. »*

- Un citoyen tchèque

## Un accès inégal aux décideurs politiques

Les citoyens ont été surpris par la concentration des firmes de lobby et des grandes entreprises en se promenant dans le quartier européen de Bruxelles – pour nombre d'entre eux, c'était leur première visite de la ville. A leur retour, les citoyens ont rapporté qu'ils étaient inquiets à l'idée que certains lobbyistes puissent avoir un accès inégal aux décideurs européens à Bruxelles et que ceci pourrait conduire à la domination de certains intérêts lors du processus décisionnel européen.

Les résultats des sondages de EU Citizens ont également révélé que 73% des citoyens s'inquiétaient que le secteur privé ait trop d'influence dans la détermination des politiques européennes.

La majorité des citoyens a ressenti qu'un plus grand soutien devrait être accordé aux citoyens et à la société civile afin de leur permettre de participer sur un pied d'égalité avec les lobbyistes, et ils ont recommandé que l'UE adopte un registre obligatoire des lobbyistes.

*« Ce qui serait souhaitable, c'est que la société civile devienne plus efficace dans ses activités de lobby et de communication, afin de contre balancer l'influence de certains secteurs ou groupes qui sont bien mieux organisés. »*

- Un citoyen espagnol

Un citoyen a pris note du point suivant lors d'un entretien avec Matthias Björnemalm auquel il a participé le 15 novembre 2012 et qui d'après lui met en évidence les différences de niveaux d'accès au processus décisionnel atteints par les différents intérêts :

*« De manière très pragmatique, ils ont commenté en disant que ce n'était pas réaliste, ou même utile, d'essayer de bloquer l'action des lobbyistes ou des représentants de groupes d'intérêts, car les députés européens ont souvent besoin de leur contribution et d'information durant le processus décisionnel. Ce qui serait plus souhaitable, c'est que la société civile devienne plus efficace dans ses activités de lobby et de communication, afin de contrebalancer l'influence de certains secteurs*

*ou groupes qui sont bien mieux organisés. Nous avons rétorqué que les ONG et les groupes de citoyens n'ont pas les mêmes fonds ou ressources que les puissants intérêts privés, et ils ont admis que c'était un problème. »*

- Un citoyen espagnol

D'autres citoyens ont été interloqués par la proximité géographique des lobbyistes et des décideurs politiques européens, comparant la distance qu'ils ont eu à parcourir eux pour venir jusqu'à Bruxelles. Ils ont également été surpris par le manque de régulation concernant les activités de lobby dans l'UE.

*« La conférence ALTER Citizens à Bruxelles m'a ouvert les yeux sur l'importance et le pouvoir des lobbys à Bruxelles. La visite guidée du Quartier européen à Bruxelles m'a réellement éclairé sur la proximité physique entre les lobbyistes et les institutions européennes, mais également l'étendue des activités non officielles de lobbys qui se déroulent dans les bars et les restaurants en dehors des heures de travail. »*

- Un citoyen britannique

*« Le fait que les lobbyistes issus de compagnies transnationales puissantes soient physiquement situés à quelques mètres de l'entrée principale de la Commission européenne en dit long. British Petroleum, Phillip Morris International, Shell et la City of London sont tous situés autour du rond-point Schuman. »*

- Une citoyenne britannique

Les citoyens ont été déçus par le manque d'information actuellement fournie par le registre de la transparence de l'UE qu'ils ont perçu comme n'étant pas assez solide pour lutter contre des situations potentielles d'influence déplacée. Ils ont regretté en particulier le fait que le registre de la transparence de l'UE soit pour le moment sur la base du volontariat :

*« Les lobbyistes à Bruxelles ne sont pas obligés de s'inscrire sur un quelconque registre, de même les membres du Parlement européen ou les commissaires ne sont pas tenus de publier leurs agendas. Ils sont nos représentants, ils sont payés par nos impôts, mais nous ne sommes pas en mesure de savoir qui ils rencontrent, ou quand, pourquoi et quels sont les effets de ces réunions sur les lois adoptées. »*

- Un citoyen espagnol

*« Je sais maintenant que les lobbys non transparents et la corruption ne sont pas un problème seulement en République tchèque, mais dans d'autres pays ou dans les institutions européennes également. Il y a beaucoup à faire. »*

- Un citoyen tchèque

## Ce que les citoyens recommandent sur la participation et les activités de lobby

### L'UE devrait promouvoir la participation citoyenne et les activités de lobbying de la société civile

Les citoyens ont accueilli des projets participatifs financés par l'UE et ils ont appelé les institutions européennes à mettre davantage l'accent sur la participation citoyenne, notamment grâce aux nouvelles technologies :

*« Ce dont nous avons clairement besoin est de promouvoir des projets tels que EU Citizens, qui servent à motiver les citoyens à participer aux activités politiques de l'UE. »*

- Un citoyen espagnol

*« Il est urgent et important d'encourager ce genre de projets pour que les citoyens ordinaires puissent être touchés, 'réveillés' et encouragés à s'investir. »*

- Un citoyen espagnol

*« Il est essentiel que nous nous engagions dans le processus décisionnel européen en tant que citoyens britanniques, et que nous initiions un dialogue public informé et vigoureux avec et au sujet de Bruxelles. L'événement ALTER-EU en fait partie. Il a rassemblé des citoyens de toute l'Europe ayant des expériences différentes, nous a permis de nous sentir bienvenus, nous a invité à partager nos expériences, et nous a donné l'opportunité d'avoir un dialogue en face à face avec les autorités européennes, ce qui est malheureusement rare. La dernière session lors de la conférence finale a très bien fonctionné car elle était organisée suivant les principes de l'événement : les citoyens conduisaient la session en posant des questions, et elle a eu lieu selon nos conditions. J'espère qu'il y aura encore beaucoup d'autres événements de ce genre, car ça a ouvert un espace de dialogue unique entre l'UE et les citoyens qu'elle sert. »*

- Une citoyenne britannique

Comme le recommande un citoyen expert d'Internet:

*« Le parlement européen devrait se concentrer sur la facilitation des interactions entre les citoyens et les institutions grâce à l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication, pas seulement grâce à des sites Internet gigantesques avec des tonnes d'informations utiles, mais permettant également des interactions avec les politiciens, afin qu'ils aient une meilleure idée de la réalité à laquelle font face leur pays et ses citoyens. »*

- Un citoyen espagnol

## Les citoyens devraient s'investir plus activement dans le processus décisionnel européen

Étant donnée la distance physique avec Bruxelles et sa complexité apparente, les citoyens ont réalisé qu'ils devraient également prendre des initiatives et rechercher le meilleur moment et la meilleure méthode afin de se faire entendre à Bruxelles.

*« C'est notre devoir, en tant que citoyens éduqués, de faire de cette invention appelée 'l'Union européenne' une success story. Nous n'avons pas d'autre choix. »*

- Un citoyen espagnol

*« Je conseille de rester actif. Les gens devraient se comporter tels des citoyens informés et sûrs d'eux qui sont investis dans les affaires publiques, cherchant et analysant des informations en provenance de sources indépendantes, et donnant leur avis à leurs élus et fonctionnaires qui forment les institutions européennes. »*

- Un citoyen tchèque

Les individus qui ont pris part au voyage citoyen à Bruxelles ont mentionné à plusieurs reprises l'idée que les citoyens et les organisations de la société civile devraient s'inspirer des techniques employées par les représentants d'intérêts professionnels afin de se faire entendre plus efficacement des décideurs européens. Un citoyen a mentionné que :

*« Une des impressions que j'ai, est que le Parlement européen est bien plus ouvert et accessible qu'il n'y paraît, à la fois en terme d'accès à l'information et en ce qui concerne la collecte d'opinions d'individus qui savent comment expliquer leur position de manière cohérente et concise, et en se basant sur des faits tangibles. Ça ne signifie pas que le Parlement européen est complètement transparent, mais souvent le manque de communication est du à notre manque de connaissance sur les techniques pour transmettre nos messages aux décideurs politiques. »*

- Un citoyen espagnol

## L'UE devrait adopter un registre obligatoire des lobbys

L'Union européenne possède pour le moment un registre volontaire qui couvre les membres du Parlement européen et de la Commission. 5 500 lobbyistes issus de compagnies privées, ONG, syndicats, agences de lobby, etc. sont pour le moment inscrits au registre de la transparence. Cependant, les estimations montrent qu'il y a actuellement 25 000 personnes qui travaillent en tant que lobbyistes à Bruxelles.

Un citoyen a écrit qu'il était particulièrement préoccupé par les activités de lobby à Bruxelles, appelant à une amélioration de l'actuel registre de transparence, malgré le manque de volonté politique :

*« J'ai réalisé que les institutions européennes, sont, presque littéralement, assiégées par les lobbyistes ayant des intérêts variés. Le manque de transparence dans les activités de lobbying est saisissant et le registre actuel de la transparence des institutions européennes devrait vraiment*

être réformé. Cependant, les politiciens européens ne semblaient pas très enthousiastes à l'idée d'une réforme lors de la conférence. »

- Un citoyen tchèque

Un autre citoyen a ajouté qu'il percevait un manque de volonté politique de gérer fermement les conflits d'intérêts potentiels causés par les 'revolving door' (les portes tournantes) dans l'UE. À la suite du voyage citoyen à Bruxelles, il a noté que :

« Cette visite m'a permis de saisir clairement quel est le problème principal en matière de transparence aux niveaux national et européen. Je dois admettre que j'ai été plutôt déçu de la situation dans l'UE – naïvement, je m'attendais à une plus grande volonté politique de gérer les problèmes liés aux portes tournantes et à la régulation des lobbys. »

- Un citoyen tchèque

D'après le registre de la transparence de l'UE, le 'lobbying' est défini comme :  
« Toutes les activités conduites dans l'objectif **d'influencer directement ou indirectement la formulation et la mise en œuvre des politiques et du processus décisionnel** des institutions européennes, quel que soit le canal ou le moyen de communication utilisé, par exemple la sous-traitance, les médias, les contrats professionnels intermédiaires, les think-tanks, les plateformes, les forums, les campagnes ou les initiatives locales.

Ces activités incluent, inter alia, le fait de contacter les députés, fonctionnaires ou les autres membres du personnel des institutions européennes, de préparer, faire circuler et communiquer des lettres, des supports d'information ou de discussion, organiser des événements, meetings, ou activités promotionnelles et des événements sociaux ou des conférences, des invitations à destination des membres, fonctionnaires ou personnels des institutions de l'UE. Des contributions volontaires ou la participation lors de consultations officielles sur des actes envisagés par l'UE ou d'autres actes légaux, et les consultations ouvertes sont également incluses.

Les citoyens étaient en très grande majorité en faveur de la création d'un registre obligatoire des lobbys pour les institutions européennes, qui pourrait, d'après eux, contribuer à éclairer le processus décisionnel et à assurer que toutes les parties intéressées sont impliquées. Les résultats du sondage d'EU Citizens confirment cette tendance. 4 citoyens sur 5 interrogés sont d'accord sur le fait que l'UE devrait avoir un système obligatoire afin de réguler les activités de lobbys, et de garantir une participation équilibrée des différents intérêts dans les prises de décisions.

Lors d'un débat public sur la participation, l'éthique et la transparence organisé par les partenaires du projet EU Citizens, le 16 novembre 2012 à Bruxelles, la question de la régulation des lobbys a été discutée avec les fonctionnaires européens et la société civile. Un citoyen a résumé les points forts de cette discussion de la manière suivante :

« Nous avons demandé quelles leçons ont été tirées du [dernier scandale sur l'industrie du tabac](#), pourquoi il n'y avait pas encore de registre obligatoire de la transparence, ce que les institutions de l'UE comptaient faire afin de combattre la corruption dans les États membres...

*Une enseignante de Catalogne a été applaudie pour avoir demandé pourquoi, alors qu'elle devait remplir une douzaine de formulaires pour demander une petite subvention éducative, les agences de lobby ne doivent elles remplir qu'un seul formulaire en ligne sur la base de la confiance ? »*

- Une citoyenne britannique

**D'après le sondage d'EU Citizens, 77% des citoyens croient que les activités de lobbying de la part des représentants du monde de l'entreprise peuvent conduire à des résultats qui ne sont pas en faveur de l'intérêt public.**

Les individus ayant participé au voyage citoyen à Bruxelles comprennent généralement que les activités de lobby font partie intégrante du processus démocratique, mais ils sont cependant inquiets quant au risque que les lobbies issus du secteur privé exercent une influence disproportionnée sur le processus décisionnel européen du fait de l'absence de régulation stricte.

Les citoyens ont exprimé la nécessité de stimuler activement la participation du public dans le processus décisionnel européen afin de contrer l'influence des intérêts privés ou des lobbyistes professionnels.

### 3. L'ÉTHIQUE AU PARLEMENT EUROPÉEN

Comme mentionné plus haut, les citoyens ont regretté le fait que les institutions européennes ne montrent pas l'exemple en matière de transparence et de régulation éthique, car ils pensent que cela encourage le laxisme des États membres sur le sujet. Les citoyens ont montré leur inquiétude quant aux potentiels conflits d'intérêts qui pourraient émerger chez les membres du Parlement européen, et ils ont identifié plus particulièrement deux domaines dans lesquels ils ressentent un besoin pressant de régulation: les activités professionnelles secondaires des eurodéputés, ainsi que le phénomène des 'revolving door' (portes tournantes).

Le terme de 'revolving door' est utilisé afin de décrire des situations dans lesquelles les individus passent du secteur privé au secteur public et vice-versa. Ce phénomène des portes tournantes peut conduire à de nombreuses situations dans lesquelles apparaissent des conflits d'intérêts, par exemple, lorsqu'une personne passe d'un organisme de réglementation à un organisme réglementé, ou lorsqu'il exerce de nouvelles fonctions qui l'oblige à être en contact avec des fonctionnaires qui étaient auparavant des collègues.

#### Le phénomène des portes tournantes

Les citoyens se sont vivement exprimés en faveur de la régulation des potentiels conflits d'intérêts qui peuvent apparaître lorsqu'un fonctionnaire européen emprunte les portes tournantes, ce qui, selon eux, est problématique pour plusieurs raisons. Leur principale inquiétude a été exprimée brillamment par deux citoyens en particulier, cités ci-dessous :

*« De nombreux fonctionnaire européens passent à travers les portes tournantes, ce qui signifie qu'ils quittent leur emploi dans l'UE et débutent une carrière dans l'industrie ou les agences de lobby, souvent dans le même domaine d'activités. Parfois, des lobbyistes empruntent également les portes tournantes en démarrant un emploi au sein des institutions européennes. Lorsque ça arrive, des groupes d'entreprise acquièrent une connaissance interne, des contacts essentiels, et par-dessus tout, de l'influence. Ainsi, Bruxelles devient encore plus dominée par l'industrie et encore plus éloignée des préoccupations citoyennes et de l'intérêt général. Cette situation soulève des interrogations sérieuses sur la culture politique à Bruxelles et démontre qu'il est nécessaire de mettre en œuvre des règles afin de s'attaquer aux conflits d'intérêts. »*

- Un citoyen britannique

*"Lorsque les décideurs européens quittent leur bureau afin de s'engager directement dans de nouvelles activités de lobby, ou lorsque des lobbyistes rejoignent les institutions européennes, le risque de conflit d'intérêts peut être important, minant le processus décisionnel démocratique et tourné vers l'intérêt général, et c'est la responsabilité des institutions européennes de garantir que ça n'arrive pas. »*

- Un citoyen britannique

« Les institutions de l'UE, y compris la Commission européenne, ne prennent pas le phénomène des portes tournantes assez sérieusement, et échouent à prendre des mesures efficaces afin de le contrer. Bruxelles connaît la plus grande concentration du pouvoir politique du monde, et le phénomène des portes tournantes est l'un des moyens les plus efficaces utilisés par les lobbyistes afin d'influencer l'agenda politique bruxellois. Lorsque les décideurs européens quittent leur bureau afin de s'engager directement dans de nouveaux emplois de lobby, ou lorsque des lobbyistes rejoignent les institutions européennes, le risque de conflit d'intérêts peut être important, minant le processus décisionnel démocratique et tourné vers l'intérêt général, et c'est la responsabilité des institutions européennes de garantir que ça n'arrive pas. »

- Une citoyenne britannique

## Des activités professionnelles secondaires

Les citoyens ont débattu du problème des activités professionnelles secondaires des députés européens et se sont demandé si il était acceptable ou non que les députés européens aient à la fois des fonctions privées et publiques. Certains citoyens et organisations de la société civile ont argumenté que les emplois secondaires présentent un risque de conflit d'intérêts pour les députés européens, particulièrement si ce second emploi implique qu'il ou elle représente des intérêts ou des tierces parties, ce qui peut entrer en conflit avec leur devoir de représenter l'intérêt général.

Le sondage du projet EU Citizen a révélé que 82% des citoyens sont convaincus qu'il peut y avoir un conflit d'intérêt dès lors qu'un député européen travaille pour un groupe de lobby ou une entreprise privée et 4 sur 5 personnes interrogées (80%) déclarent qu'ils font moins confiance à un député européen pour représenter l'intérêt des citoyens s'il travaille également pour une agence de lobby ou une entreprise privée.

Un citoyen a commenté en disant que:

« J'avais le sentiment que certains d'entre eux ont perdu le sens de la réalité des citoyens qu'ils représentent (ainsi, il semble qu'un des députés n'aient pas compris le terme 'conflit d'intérêts'). »

- Un citoyen tchèque

## Les recommandations des citoyens en matière d'éthique

### L'Union européenne devrait renforcer ses règles en matière d'éthique

Le Code de Conduite à destination des membres du Parlement est entré en vigueur en janvier 2012, en réponse à un scandale de pot-de-vin (Cash for amendments) largement couvert par la presse, qui est apparu en 2011 lorsque des journalistes du Sunday Times

ont filmé des députés européens acceptant des paiements de la part de (faux) lobbyistes en échange de leur parole de proposer des amendements aux législations.

Le 16 novembre 2012, un intense débat a eu lieu au sujet de l'éthique du Parlement européen, incluant une discussion sur le renforcement du Code de Conduite pour les députés européens, lors d'une conférence publique intitulée « Participation, éthique et transparence : ce que les citoyens attendent de Bruxelles », organisée à Bruxelles par les partenaires du projet EU Citizens. Les citoyens appellent à une plus grande transparence des députés européens et sont généralement d'accord pour admettre que ceux-ci ne devraient pas avoir le droit d'exercer un second emploi.

Certains citoyens ont reconnu qu'être député européen est un emploi à plein-temps et que le salaire d'un membre du Parlement européen est assez important pour que les députés européens n'aient pas besoin d'avoir un second emploi. Les résultats du **sondage d'EU Citizens** ont confirmé cette tendance, avec 69% des citoyens déclarant que "être député européen est un job à plein-temps, qui ne laisse pas le temps pour un second emploi."

Le **sondage d'EU Citizens** a également révélé que la majorité des citoyens (67%) pense que les députés européens ne devraient pas être autorisés à travailler pour un groupe de lobby ou une entreprise privée durant leur mandat d'élu.

À la suite du débat public sur l'éthique, un citoyen a présenté plusieurs recommandations à destination des fonctionnaires européens :

*« Je suis d'accord avec les propositions faites durant la discussion entre les citoyens et les fonctionnaires européens et qui pourraient améliorer grandement le fonctionnement des institutions européennes. **Pas d'emploi secondaire** pour les députés européens (de vrais représentants publics ne peuvent gérer deux emplois à plein-temps), **le Code de Conduite devrait contenir des sanctions** en cas de non-respect (ce n'est actuellement que du droit mou) ainsi qu'une **publication des biens financiers des députés**, [et un] **registre obligatoire pour les lobbyistes**. Je ne suis pas d'accord avec l'argumentaire de Rainer Wieland sur le fait qu'un mandat libre signifie plus de transparence et qu'il n'est pas nécessaire de déclarer les petits cadeaux reçus. Hormis une régulation plus stricte, je ne vois aucune solution aux problèmes de transparence. »*

- Un citoyen tchèque

## CONCLUSION

Les rapports et les posts du blog écrits par les citoyens qui ont participé au voyage à Bruxelles, et les résultats du sondage d'opinion d'EU Citizen montrent que les citoyens sont désireux de participer au processus décisionnel de l'UE, mais qu'ils trouvent cela compliqué, du fait du manque de clarté sur les rôles joués par les différents acteurs impliqués dans la prise de décisions.

Les citoyens pensent qu'il est nécessaire que les institutions européennes deviennent plus transparentes, y compris par la publication préventive d'informations sur comment, quand et pourquoi les décisions sont-elles prises, et en garantissant que le droit d'accès aux documents européens est respecté.

Les citoyens appellent les institutions de l'UE à mettre l'accent sur la collecte d'un grand panel d'opinions des citoyens durant le processus décisionnel et à engager un dialogue avec les citoyens et la société civile. Les citoyens pensent qu'il est nécessaire de contrer l'exercice d'influence déplacée par des intérêts particuliers sur le processus décisionnel et que l'UE devrait promulguer un registre obligatoire pour les lobbyistes.

Les citoyens recommandent que les membres du Parlement européen améliorent le Code de Conduite pour les députés en introduisant une régulation plus stricte en matière d'éthique, comprenant des restrictions pour les situations qui peuvent présenter des risques de conflit d'intérêt, tels que les emplois secondaires des députés et le phénomène des portes tournantes.

Le rapport citoyen démontre qu'afin de s'assurer de la confiance dans les décisions prises par l'UE, les institutions européennes doivent œuvrer à devenir plus transparentes, accessibles et capables de rendre des comptes.

L'Année des Citoyens européens en 2013 est l'opportunité parfaite pour l'UE de s'engager pour apporter une réponse coordonnée aux recommandations contenues dans Le Rapport Citoyen.

## À propos du Rapport des citoyens de l'UE

Après avoir visité les institutions européennes, rencontré les députés européens, participé à des ateliers et débattu avec les fonctionnaires européens lors d'un événement public sur les activités de lobbys et l'éthique, les 40 citoyens qui ont participé au voyage citoyen à Bruxelles sont retournés dans leur pays et ont rédigé un rapport de leurs impressions.

Dans le Rapport Citoyen, ceux qui ont voyagé à Bruxelles écrivent que leurs préoccupations principales sont en rapport avec la transparence, l'éthique et la participation dans l'Union européenne. Le rapport contient également des recommandations faites par les citoyens aux décideurs politiques européens, qui pourraient d'après eux améliorer le niveau de confiance en l'Union européenne.

Le Rapport des Citoyens de l'UE est une compilation des voix individuelles entendues dans le cadre du projet EU Citizen durant 12 mois, partiellement financé par la Commission européenne dans le cadre du Programme Active Citizenship. Il consiste en des extraits de rapports et de posts de blog écrits par les citoyens à leur retour de leur voyage citoyen à Bruxelles du 14 au 16 novembre 2012.

Access Info Europe, AITEC, Environmental Law Service, Friends of the Earth Europe, Health Action International Europe et SpinWatch voudraient remercier les citoyens qui ont participé au projet EU Citizen pour leurs inestimables avis, enthousiasme et vision.

## À propos du Projet ALTER Citizens

Le titre officiel du projet EU Citizens est « Responsabilité, Transparence des lobbys et régulation en matière d'éthique : Les Citoyens ont le droit de savoir » (ALTER Citizens). Il a été mis en place afin de faire remonter les voix citoyennes aux oreilles des décideurs politiques européens et de stimuler un dialogue entre les fonctionnaires européens et la société civile.

À travers une série d'ateliers, débats, consultations publiques et sondages d'opinion, le projet EU Citizen a rassemblé les vues des citoyens de cinq pays européens et débattu avec eux sur les enjeux de transparence, participation, lobbying et d'éthique dans l'Union européenne, afin de produire des recommandations conduites par les citoyens pour une réforme du système.

Le Rapport Citoyen est produit dans le cadre du Projet ALTER Citizens, conduit par Access Info Europe, AITEC, Environmental Law Service, Friends of the Earth Europe, Health Action International Europe et SpinWatch du 5 Février 2012 au 4 février 2013.

Ce projet a été financé avec le soutien du Programme « Europe pour les Citoyens » de la Commission européenne.

Cette publication n'engage que son auteur et la Commission n'est pas responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations qui y sont contenues



Europe for Citizens  
Programme