Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 11937
05 juin 2009

Le lobbying dans une société démocratique (Code européen de bonne conduite en matière de lobbying)

Rapport[1]
Commission des questions économiques et du développement
Rapporteur: M. José MENDES BOTA, Portugal, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

Le rapport constate le fait que les activités de différents groupes d'intérêt sont en augmentation constante auprès des institutions européennes et dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Cependant, seulement quatre Etats membres ont voté des lois encadrant les activités de lobbying et dans une dizaine d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe, les parlements nationaux ont examiné cette question.

Le rapporteur considère que le pluralisme des intérêts est un élément important de la démocratie, mais que les activités de lobbying non réglementées ou occultes peuvent constituer un danger et peuvent miner les principes démocratiques et la bonne gouvernance.

Le projet de recommandation propose un certain nombre de principes pour élaborer un Code européen de bonne conduite en matière de lobbying en vue d'améliorer la transparence dans ce domaine.

1. Renvois en commission: Doc. 11105; renvois n° 3306 du 22/01/2007 et n° 3335 du 16/04/2007.

Sommaire **Page**

A. Projet de recommandation 3
B. Exposé des motifs par M. Mendes Bota, rapporteur 5
1. Introduction: le lobbying et ses acteurs 5
2. L'expérience des Etats-Unis et du Canada 6
3. La pratique actuelle à l'Union européenne et dans d'autres institutions européennes 8
4. L'expérience de certains Etats membres du Conseil de l'Europe 11
5. Conclusions générales 14
Annexe – Tableau sur la régulation des activités de lobbying dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe 16

A. Projet de recommandation

1. L'Assemblée parlementaire constate que depuis ces dernières décennies, les activités de différents groupes d'intérêt sont en augmentation constante. Ce phénomène est avéré aussi bien au niveau des Etats membres du Conseil de l'Europe qu'à celui des institutions européennes. Par ailleurs, avec le processus d'unification et l'élargissement de l'Union européenne, on a également pu constater une forte augmentation et concentration des activités de lobbying tant à Bruxelles qu'à Strasbourg. Aujourd'hui, on estime que plus de 15000 groupes d'intérêt travaillent à Bruxelles dont plus de 2600 y disposent de bureaux permanents et mènent des activités de lobbying auprès des institutions de l'Union européenne.

2. L'Assemblée est convaincue que le pluralisme des intérêts est une caractéristique importante de la démocratie et qu'il est parfaitement légitime que des membres de la société s'organisent et fassent progresser leurs causes. Cependant le lobbying non réglementé et occulte, en tant que tel, peut miner les principes démocratiques et de bonne gouvernance. Dans une démocratie, les intérêts de tous devraient être dûment pris en compte et tous les citoyens devraient avoir un même accès à la justice et à la prise de décision.

3. L'Assemblée constate que très peu d'Etats membres du Conseil de l'Europe ont réglementé, d'une manière ou d'une autre, les activités de lobbying. Ainsi, les études montrent que parmi les 14 pays où les activités de lobbying ont été réglementées ou examinées par les parlements, seulement quatre pays européens ont voté une loi en la matière.

4. L'Assemblée exprime sa préoccupation, en considérant que dans les Etats membres du Conseil de l'Europe aux traditions démocratiques peu enracinées et dont l'absence de vrais contrepoids et de mécanismes de contrôle exercés par la société civile constitue un danger, une telle situation peut saper les principes démocratiques et de bonne gouvernance.

5. L'Assemblée se félicite du fait que le Parlement européen soit la première institution européenne à avoir réglementé les activités de lobbying le concernant. Un registre du lobbying a été instauré, ainsi qu'un code de déontologie que les lobbyistes doivent respecter. L'ouverture par la Commission européenne du premier registre des lobbyistes européens le 23 juin 2008 constitue, de plus, un pas important dans le sens où il permet de normaliser ces activités au niveau européen, de renforcer la culture de dialogue et de consultation, d'augmenter la transparence et également, à terme, d'améliorer l'image négative des lobbyistes dans l'opinion publique.

6. L'Assemblée constate que les Etats-Unis et le Canada ont tous deux réglementé leurs activités de lobbying. Elle considère que l'expérience législative de ces deux pays en la matière, ainsi que les problèmes de l'application de leur législation pourraient inspirer les Etats membres du Conseil de l'Europe. Mais il n'existe pas de réponses identiques pour toutes les interrogations concernant les activités de lobbying.

7. L'Assemblée rappelle ses recommandations et résolutions concernant la lutte contre la corruption (Résolution 1214 (2000)), le financement des partis politiques (Recommandation 1516 (2001), Résolution 1264 (2001) et Résolution 1546 (2007)), l'éthique d'entreprise en Europe, (Résolution 1392 (2004)), les conflits d'intérêts (Résolution 1554 (2007)) et la situation de la démocratie et des droits de l'homme en Europe (Résolution 1547 (2007) et Recommandation 1791 (2007)), textes auxquels viennent s'ajouter une série de rapports sur les Etats membres, au titre de la procédure de suivi de leurs engagements et obligations de l'Assemblée.

8. L'Assemblée note avec une certaine préoccupation qu'au cours de ces dernières décennies, on a observé une dramatique chute de confiance de la part des citoyens vis-à-vis de la politique dans un grand nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe. Le manque de transparence existant dans les activités de lobbying peut être considéré comme l'une des causes de ce phénomène.

9. L'Assemblée est convaincue que, dans une société démocratique, les citoyens ont le droit de savoir quelles sont les organisations de lobbying qui influencent les décisions des acteurs politiques et les votes des parlementaires. Par conséquent, une plus grande transparence dans les activités de lobbying peut responsabiliser encore davantage les acteurs politiques et restaurer la confiance des citoyens dans le fonctionnement démocratique des pouvoirs publics.

10. Les citoyens considèrent l'accès aux décideurs politiques afin de les informer et d'essayer d'influencer leurs décisions comme un de leurs droits démocratiques. Encore faut-il que cet accès ou cette possibilité de lobbying soit équitable, transparente et conforme aux règles démocratiques. En effet, si les citoyens ont le sentiment de ne pas pouvoir réellement influencer les décideurs politiques, cela peut miner la démocratie.

11. Compte tenu de l'importance des activités des différents groupes d'intérêt dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, l'Assemblée recommande que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe élabore un Code européen de bonne conduite en matière de lobbying basé sur les principes suivants:

11.1. définir très clairement les activités de lobbying en faisant une distinction entre les activités professionnelles rémunérées et les activités des organisations de la société civile;

11.2. renforcer la transparence dans les activités de lobbying;

11.3. établir des normes applicables aux responsables politiques, aux fonctionnaires, aux membres des groupes de pression, aux entreprises, y compris le principe des conflits d'intérêts potentiels et la durée de la période, après la fin de mandat, durant laquelle il est interdit d'exercer des activités de lobbying;

11.4. les entités impliquées dans les activités de lobbying devraient s'enregistrer;

11.5. consulter préalablement les organisations de lobbyistes si des textes législatifs en la matière doivent être élaborés;

11.6. encourager des activités de lobbying bien définies, transparentes et honnêtes afin de valoriser l'image des personnes impliquées dans les activités de lobbying.

B. Exposé des motifs par M. Mendes Bota, rapporteur

1. Introduction: le lobbying et ses acteurs

1. Les démocraties européennes sont de plus en plus confrontées à des défis complexes entraînés par la mondialisation: des groupes d'intérêts et des puissances économiques s'efforcent d'influer sur la prise de décisions politiques, alors que la confiance des citoyens dans les institutions et processus démocratiques et leur participation à la vie politique ne cessent de décliner.

2. Si le pluralisme des intérêts est une caractéristique importante de la démocratie et s'il est parfaitement légitime que des membres de la société s'organisent et fassent progresser leurs causes, le lobbying non réglementé et occulte, en tant que tel, peut aboutir à la corruption des principes démocratiques et de bonne gouvernance. Dans une démocratie, les intérêts de tous devraient être dûment pris en compte et tous les citoyens devraient avoir le même accès à la justice et à la prise de décision.

3. L'un des grands soucis des sociétés démocratiques a toujours été de mettre les décideurs face à leur responsabilité pour éviter tout abus de pouvoir, et elles se sont toujours efforcées de mieux appliquer les mesures de lutte contre la corruption, à tous les niveaux.

4. Dans toute l'Europe, des progrès sont marqués dans le domaine des dispositions applicables au financement des partis politiques, aux conflits d'intérêts et à l'influence du politique sur les systèmes judiciaires. Cette tendance s'est également reflétée dans les travaux de l'Assemblée parlementaire par des débats sur le rôle des parlements dans la lutte contre la corruption (Résolution 1214 (2000) sur le financement des partis politiques (Recommandation 1516 (2001), Résolution 1264 (2001) et Résolution 1546 (2007)), sur l'éthique d'entreprise en Europe, (Résolution 1392 (2004)), sur les conflits d'intérêts (Résolution 1554 (2007)) et sur la situation de la démocratie et des droits de l'homme en Europe (Résolution 1547 (2007) et Recommandation 1791 (2007)), textes auxquels viennent s'ajouter une série de rapports sur les Etats membres, au titre d'une procédure de suivi (de leurs engagements et obligations).

5. Toutefois, comme l'a montré la Conférence d'interface d'Octopus du Conseil de l'Europe sur la corruption et la démocratie, organisée à Strasbourg les 20 et 21 novembre 2006, très peu d'Etats membres de l'Organisation ont, plus ou moins efficacement, réglementé les activités de lobbying.

6. Au niveau européen, l'Union européenne génère un grand nombre de normes juridiques qui affectent aussi des pays tiers. Pourtant, le rôle des groupes de pression doit être clarifié, et c'est là l'objectif de l'Initiative européenne pour la transparence, lancée en mai 2006. Le fossé d'incompréhension entre les institutions européennes et les citoyens européens ne fait malheureusement que se creuser, tout comme ne fait que s'aggraver le soupçon qui plane sur les politiques et décisions des institutions elles-mêmes. Cette situation exige une réponse globale.

7. Votre rapporteur est convaincu qu'un code de déontologie européen à l'intention des lobbyistes serait une mesure très précieuse pour renforcer la transparence, la responsabilisation, la confiance du public et la participation citoyenne au processus démocratique, dans le cadre d'un train plus large de mesures législatives.

8. Le présent rapport va donc exposer des arguments forts pour que le Conseil de l'Europe commence en priorité à travailler sur un tel texte et encourage les Etats membres à adopter des règles effectives en matière de lobbying. Il passera en revue un certain nombre d'expériences nationales, les meilleures pratiques et les points de vue émanant du secteur commercial, des groupes d'intérêts de la société civile et de lobbyistes professionnels en vue de formuler des propositions d'action au niveau européen et national.

9. L'homme de la rue est de plus en plus conscient que bon nombre de décisions prises au niveau des parlements et des gouvernements sont le résultat de pressions exercées par des pairs ou des groupes de pression extérieurs. Même si le mot «lobbying» vient du terme anglo-saxon «lobby», autrement dit la salle des pas perdus d'un parlement où se réunissent les parlementaires avant et après les débats, de nos jours, le lobbying se présente sous de multiples formes.

10. Dans son acception générale, le lobbying est un effort concerté pour influencer la formulation et la prise de décision politiques en vue d'obtenir certains résultats visés auprès des services du gouvernement et des représentants élus. Dans un sens plus large, le terme peut faire référence à des actions publiques (par exemple des manifestations) ou à des activités de nature publique menées par diverses institutions (associations, cabinets-conseils, groupes de conseil, cercles de réflexion, ONG, avocats etc.); d'un point de

vue plus limité, on peut le comprendre comme étant la protection des intérêts économiques par le secteur des entreprises commerciales (lobbying industriel), en fonction du poids du secteur sur la scène nationale ou mondiale.

11. Très souvent, au sein de l'opinion publique européenne, le lobbying tend à véhiculer une connotation négative et est fréquemment perçu comme une forme de corruption ou de manipulation qui exclut les citoyens ordinaires de la prise de décisions et contourne l'intérêt général de la population.

12. Dans le même temps, il ne faut pas oublier que le lobbying, effectué selon des règles claires et transparentes, est une partie légitime du système démocratique et l'une des manières de permettre aux citoyens d'exprimer leurs préoccupations. En outre, si on considère le lobbying comme un vecteur d'expertise et de retour d'information, il devient alors utile pour la conduite éclairée et équilibrée des affaires publiques.

2. L'expérience des Etats-Unis et du Canada

13. Les Etats-Unis et le Canada comptent parmi le très petit nombre de démocraties occidentales avancées qui ont abondamment légiféré sur l'activité de lobbying. Leur expérience et parcours législatifs sont particulièrement pertinents pour le présent rapport. La synthèse des réglementations figurant ci-après concerne, bien entendu, le niveau fédéral dans ces pays, la situation dans les entités de la fédération pouvant, quant à elle, varier considérablement.

14. Dans le milieu des années 1990, les Etats-Unis ont recodifié les dispositions relatives au lobbying par l'adoption de la loi fédérale de 1995 sur la publicité en matière de lobbying, dans le texte de laquelle le Congrès admettait que les règles antérieures concernant la publicité en matière de lobbying avaient été inefficaces du fait du manque de clarté du langage juridique, de la faiblesse des dispositions administratives et répressives, et de l'absence de règles claires concernant les catégories qui étaient obligées de s'enregistrer et la teneur des informations qui devaient être divulguées; le Congrès estimait cependant qu'une divulgation publique étendue de l'identité et de la portée des efforts des lobbyistes rémunérés pour influencer des fonctionnaires fédéraux dans la conduite des actions gouvernementales aboutirait à accroître la confiance publique dans l'intégrité du gouvernement.

15. Aux termes de la loi, relève de la catégorie des lobbyistes quiconque perçoit une rémunération d'au minimum 5 000 $ par période de six mois, ou dépense au minimum 20 000 $ par période de six mois, pour des activités de lobbying et quiconque entre en contact avec plus d'une personne pour des activités de lobbying et consacre au moins 20% de son temps sur une période de six mois à des activités de lobbying pour une organisation ou un client individuel. De même, les organisations sont tenues de s'enregistrer si elles envisagent d'entamer des activités de lobbying dans les six mois suivants et dépensent au moins 20 500 $ en activités de lobbying[2].

16. Pratiquement tout type de communication – écrite ou orale, avec des «fonctionnaires de la branche législative couverts par les dispositions de la loi»[3] ou des «fonctionnaires de la branche exécutive couverts par les dispositions de la loi» concernant la formulation, la modification ou l'adoption de politiques ou de législations, et l'administration ou l'exécution d'un programme ou politique au niveau fédéral – est considéré comme du lobbying.

17. Les lobbyistes doivent se faire enregistrer dans les 45 jours après l'établissement d'un contact dans le cadre de leurs activités ou le début de leur emploi dans ce secteur. Ils doivent divulguer des informations sur toute organisation qui apporte plus de 10 000 $ de soutien sur une période de six mois et joue un rôle majeur dans la supervision des activités de lobbying de la personne qui s'enregistre, ainsi que sur l'identité de toute entité étrangère influant sur ces activités ou affiliée du client et qui a un intérêt direct dans les résultats de l'activité de lobbying.

18. Tous les six mois, les lobbyistes enregistrés sont tenus de déposer des rapports détaillés sur leurs activités, accompagnés d'une estimation «sur l'honneur» du total de leurs dépenses concernant leurs activités durant cette période. L'insuffisance ou l'absence de respect de ces dispositions légales devrait déclencher

2. Les montants sont ajustés de l'inflation tous les quatre ans depuis 1997.

3. Les membres et fonctionnaires élus du Congrès; toute personne travaillant (sauf dans le cadre du bénévolat ou de contrats de service) pour ou employée par un Membre du Congrès, une commission, une équipe dirigeante, un groupe de travail ou un caucus (groupe parlementaire); et un agent de haut rang du Greffe de la Chambre ou du Secrétariat du Sénat.

une enquête. Toutefois, cet aspect semble être le talon d'Achille de la loi. Du point de vue des experts, l'application de la loi par le ministère de la justice américain semble être très faible et la politique de confidentialité qui l'entoure entre en conflit avec l'objectif de la loi.

19. Selon une étude du *Center for Congressional and Presidential Studies* à l'American University, les dépenses directes pour des activités de lobbying aux Etats-Unis sont passées de 1,4 milliards de dollars en 1998 à 2,1 milliards de dollars en 2004, près de 5 millions de dollars par an étant dépensés pour influer sur les votes de chaque membre du Congrès. En 2007 ce chiffre a atteint 2,82 milliards de dollars. Selon les estimations, les vrais chiffres, incluant les montants dépensés pour des formes plus occultes de lobbying, représentent jusqu'à cinq fois ces montants. Le nombre de lobbyistes enregistrés a plus que doublé en à peine cinq ans (entre 2000 et 2005): ils sont aujourd'hui 35 000 et il semble que, depuis 1998, plus de 40% des membres sortants du Congrès se soient lancés dans des activités de lobbying auprès de leurs anciens collègues. Selon une autre étude de l'ONG «Public Citizen in the USA» pour chaque dollar dépensé dans les activités de lobbying – le retour des intérêts commerciaux atteint 100 dollars.

20. En 2002, Zbigniew Brzezinski, ancien conseiller pour la sécurité nationale auprès du Président Jimmy Carter, avait appelé Washington «la capitale la plus corrompue au monde», stigmatisant la culture politique de son pays où «il n'y a pas de frontière entre ce qui est illégal et ce qui est contraire à l'éthique». Comme pour faire écho à ces préoccupations, le système politique américain a été secoué en 2005 par l'affaire Abramoff – l'un des pires scandales de corruption ayant touché la capitale fédérale – et par la démission d'un représentant républicain au Congrès, après avoir admis qu'il avait accepté 2,4 millions de dollars de pots-de-vin pour «pousser le dossier» de certaines entreprises pour des contrats de défense. Un sondage d'opinion a révélé que près de 90% des Américains considèrent la corruption politique à Washington comme étant un problème grave ou très grave.

21. Ce scandale politico-industriel a déclenché des propositions de révisions législatives du texte de loi sur le lobbying en vue d'obtenir une publication plus détaillée de toutes les sortes de contributions apportées par des lobbyistes à des personnalités politiques, et de porter à deux ans l'interdiction qui est faite à des représentants sortant du Congrès d'exercer des activités de lobbying auprès de leurs anciens collègues.

22. Après le renforcement de la position des Démocrates au Congrès, à la fin de 2006, certains secteurs (compagnies pharmaceutiques, groupes pétroliers et gaziers et entrepreneurs sous contrat gouvernemental en Irak) ont fait l'objet d'un contrôle parlementaire accru. Le premier jour même de la session du nouveau Congrès, de nouvelles règles d'éthique ont été approuvées pour le Congrès et, le 24 mai 2007, la loi de réforme sur le lobbying (H.R. 2316) a été adoptée.

23. LeCanada a adopté sa première loi fédérale sur le lobbying – la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes – en 1989 et l'a modifiée de manière assez substantielle en 1995, en 2003 et en 2004. Contrairement à la législation américaine, la loi canadienne sur les lobbyistes ne vise pas à superviser les activités du secteur, ni n'exige la divulgation de toutes les informations financières liées (rapports de dépenses) des lobbyistes ou des clients qu'ils représentent[4]. Elle n'oblige pas les personnalités politiques à enregistrer les contacts ou à veiller à ce que les lobbyistes qui entrent en contact avec eux sont bien enregistrés. Il est estimé que le fait de disposer d'un registre est suffisant pour garantir le niveau de transparence et d'ouverture nécessaire dans le processus démocratique pour que tous les participants (citoyens, détenteurs de fonctions publiques, lobbyistes et personnalités politiques) puissent en tirer profit.

24. Conformément à la définition donnée dans cette loi, est considéré comme lobbyiste quiconque, moyennant une contrepartie, entreprend, au nom d'une personne physique ou morale, d'entrer en contact avec le détenteur d'une fonction publique en vue d'influer sur l'évolution de propositions législatives, de positions ou d'amendements à des lois et réglementations, sur l'élaboration de politiques, sur les ordres du jour de réunion, sur l'attribution de subventions, de fonds ou autres avantages et de contrats. Des amendements plus récents ont consolidé la définition pour couvrir toutes les communications du lobbyiste à l'intention des agents publics (cette catégorie couvrant les membres élus de la législature ou du parlement concerné et leur personnel; les employés du gouvernement et d'agences gouvernementales; les membres du gouvernement). La loi fait également la distinction entre ceux qui font du lobbying au nom d'un client (consultants) et ceux qui font du lobbying au nom d'un employeur (lobbyistes employés de sociétés ou d'organisations).

4. Les contributions à des partis politiques doivent être rendues publiques de manière séparée au titre de la Loi canadienne sur les élections.

25. Lorsqu'ils s'enregistrent, les lobbyistes doivent déclarer leurs fonctions et leurs titres (et donner une description des fonctions occupées s'ils occupaient anciennement une fonction publique), les détails et l'affiliation du client, le domaine de l'activité et les résultats visés, et fournir des informations sur les institutions gouvernementales auprès desquelles ils vont agir, les techniques de communication utilisées (y compris le lobbying de terrain ou de proximité[5]), les sources et montants de tout financement public obtenu par les clients et préciser si le paiement dépend de la réussite de l'action de lobbying.

26. Une fois enregistrés, ils doivent renouveler l'opération tous les six mois tant qu'ils restent en activité. Le Canada a recensé près de 3 200 lobbyistes enregistrés. Étant donné les conflits d'intérêt potentiels, les ministres fédéraux ne peuvent exercer des activités de lobbying pendant deux ans après la fin de leur mandat; pour d'anciens hauts fonctionnaires, cette période est d'un an. La presque totalité des lobbyistes au Canada s'enregistre par voie électronique et le grand public peut accéder aux registres à tous les niveaux.

27. Le Canada s'est également doté, depuis 1997, d'un Code de déontologie pour les lobbyistes qui définit les normes acceptables pour l'action des lobbyistes et fixe un certain nombre de règles clé. Ainsi, lorsqu'ils sont en activité, les lobbyistes doivent publier le nom des clients qu'ils représentent et leur mission; ils doivent donner des informations précises et traiter les informations confidentielles avec prudence, informer leurs clients de leurs obligations, éviter tout conflit d'intérêt pour les parties impliquées et s'abstenir d'exercer une influence indue.

28. Les critiques à l'encontre du Code n'ont pas tardé à signaler des lacunes, notamment les définitions vagues qui se prêtent à des interprétations multiples, par exemple ce qui constituerait une «influence indue». Ainsi, même si, en théorie, des violations aux dispositions du Code déclenchent une enquête de la part du Conservateur du registre et peuvent aboutir à une contre-publicité (mais pas des amendes), en réalité, il n'y a jamais eu d'enquête de ce type.

29. Le non-respect des conditions posés par la loi sur l'enregistrement des lobbyistes est puni de peines d'amende et, dans certains cas, de peines d'emprisonnement (pouvant aller jusqu'à deux ans). Toutefois, les observateurs notent des échappatoires dans les dispositions juridiques applicables au lobbying et relèvent que cette loi est faiblement appliquée du fait de ressources insuffisantes et de l'absence d'indépendance du Conservateur du registre face au Gouvernement.

30. De plus, si les textes fédéraux sur le conflit d'intérêts et le Code d'éthique pour les détenteurs de fonctions publiques qui cessent leurs fonctions interdisent aux ministres, à leurs équipes et aux personnes nommées au Gouvernement d'exercer des fonctions de lobbyiste pendant un ou deux ans après la fin de leurs fonctions officielles, il semble qu'il n'y ait aucune règle interdisant à des lobbyistes de travailler pour le Gouvernement et des services gouvernementaux pour lesquels ils agissent ou pour des partis politiques et lors des campagnes de candidats à des élections. Sous le nouveau gouvernement, des consultations sont en cours pour durcir les règles du jeu concernant le lobbying, à la lumière de la mise en œuvre de la loi sur la responsabilité fédérale.

3. La pratique actuelle à l'Union européenne et dans d'autres institutions européennes

31. Après la deuxième Guerre mondiale, les Etats européens ont progressivement transféré des pouvoirs décisionnaires à des institutions supranationales. En ce qui concerne l'Union européenne, ceci est particulièrement vrai pour les deux dernières décennies qui ont été marquées par la mise en place et la consolidation du Marché unique européen (tel que reflété dans la signature de l'Acte unique européen en 1986), de l'Union économique et monétaire (avec la signature du Traité de Maastricht en 1992) et d'une monnaie unique européenne, ainsi que par des tentatives plus récentes d'adopter une Constitution européenne.

32. Cette tendance à l'intégration, les vagues d'élargissements successives et l'essor de Bruxelles en tant que plaque tournante de la gouvernance et de l'élaboration de politiques ont généré une activité croissante et une focalisation des groupes de lobbying sur les politiques européennes. On estime que près de 15 000 groupes d'intérêt[6], dont 2600 disposant de bureaux à Bruxelles, mènent actuellement des activités de lobbying auprès des institutions de l'Union européenne.

---

5. Par lobbying de terrain, on entend les appels au public par le biais des médias ou d'une communication directe pour persuader les gens de se mettre en contact directement avec un agent public afin d'exercer une pression sur celui-ci pour qu'il appuie un point de vue particulier.

6. Composés de fédérations européennes du commerce (32%), consultants (20%), entreprises (13%), ONG (11%), associations nationales (10%), représentations régionales (6%), organisations internationales (5%) et cercles de réflexion (1%).

33. Parmi les institutions de l'Union, c'est le Parlement européen qui, le premier, en 1996, a examiné et entériné des propositions pour des réglementations sur le lobbying au Parlement et les intérêts financiers des parlementaires. Grâce aux Règles de Procédures 9 (1et 2), un registre du lobbying a alors été instauré, le collège des questeurs étant dans le même temps responsable de la mise en œuvre de ces règles et de la délivrance de badges[7] aux personnes souhaitant entrer fréquemment au Parlement en vue d'apporter des informations aux parlementaires dans le cadre de leur mandat parlementaire. Ces règles sont devenues le socle de la politique du Parlement pour réglementer l'interaction des parlementaires et des intérêts privés.

34. Les règles du Parlement européen définissent les lobbyistes comme des organes privés, publics ou non gouvernementaux qui peuvent apporter des connaissances et une expertise dans de nombreux domaines économiques, sociaux, environnementaux et scientifiques, mais ne font nullement mention explicitement des groupes d'intérêt tentant d'influencer la politique ou la prise de décision, ni ne spécifient qui peut être contacté par des lobbyistes (par exemple des parlementaires, les membres de leur équipe, les fonctionnaires etc.). La formule utilisée est très édulcorée, si ce n'est vague. Bien que les noms de lobbyistes soient publiés sur le site internet du Parlement européen, d'autres informations pertinentes (par exemple, la nature des travaux des lobbyistes, les intérêts pour lesquels ils agissent ou toute référence parlementaire tel qu'indiqué dans le document d'enregistrement) ne sont, elles, pas publiées. Plus de 4 200 institutions sont accréditées pour des activités de lobbying au Parlement européen.

35. En annexe au Règlement figure le code de déontologie que les lobbyistes sont censés respecter. Ce code est de nature plutôt générale, puisqu'il pose des normes minimales et des concepts très larges difficiles à mesurer et à superviser (par exemple l'indication de s'abstenir de toute action visant à obtenir des informations de manière malhonnête ou à divulguer à des tiers des copies de documents obtenus du Parlement). La seule sanction en cas de violation du code par un lobbyiste est la suppression du badge d'accès au Parlement, une sanction très rare.

36. On note que, par rapport aux réglementations applicables au Canada et aux Etats-Unis, les exigences du Parlement européen en matière d'informations obligatoires pour l'enregistrement des lobbyistes sont très modestes. Ainsi les lobbyistes ne sont pas tenus de divulguer les entités avec lesquelles ils sont en contact, les sujets abordés et l'activité parlementaire couverte, les honoraires encaissés et, les techniques de communication utilisées, les ressources dépensées et toute indication d'une fonction antérieure occupée en tant que fonctionnaire ou représentant élu. Il n'y a également pas de règle interdisant à d'anciens parlementaires ou fonctionnaires du Parlement européen d'exercer des activités de lobbying pendant un certain temps après la fin de leurs fonctions officielles.

37. Depuis 1999, la Commission européenne a pris une série de mesures liées à la transparence pour réglementer sa propre administration. Au nombre de ces mesures, on citera la législation sur l'accès aux documents (Règlement 1049/2001) et un registre des documents; l'accès du public aux bases de données sur les organes consultatifs et experts conseillant la Commission; une consultation élargie et une évaluation d'impact avant des mesures législatives; le code de bonne conduite de l'administration et le code de déontologie pour les commissaires. Le système CONECCS (acronyme de *Consultation, the European Commission and Civil Society*) a été mis en place pour servir de base à un enregistrement volontaire des organisations de la société civile (telles que syndicats, associations professionnelles et ONG) souhaitant prendre part au processus consultatif. Toutefois, on estime que 7% au maximum de l'ensemble des lobbyistes se sont effectivement enregistrés.

38. Siim Kallas, Vice-Président de la Commission européenne et Commissaire en charge de l'administration, de l'audit et de la lutte contre la fraude, a ouvert un nouveau chapitre dans le débat sur la réglementation du lobbying avec l'Initiative européenne en matière de transparence, lancée en novembre 2005[8] et adoptée, en tant que «communication», le 21 mars 2007. L'Initiative vise à donner davantage d'informations publiques sur les bénéficiaires finaux des fonds de l'Union européenne, les découvertes de l'Union européenne et des investigations nationales en matière de lutte contre la fraude, ainsi que sur toute une gamme de groupes d'intérêts menant des activités de lobbying auprès de la Commission; elle entend ouvrir un débat sur des règles communes d'éthique devant être appliquées à tous les législateurs de l'Union

7. Validité maximum d'un an.

8. Un Livre vert sur l'Initiative européenne pour la Transparence a été publié en mai 2006 et la consultation publique a pris fin en août 2006.

européenne (comprenant les commissaires, les fonctionnaires, les parlementaires et le Conseil de l'Union européenne). Ayant examiné les arguments pour et contre un enregistrement obligatoire des lobbyistes, la Commission a finalement décidé:

– d'ouvrir, au printemps 2008, un nouveau registre volontaire pour les représentants d'intérêts, ce registre ayant une fonction d'alerte;

– de renforcer la mise en œuvre des normes applicables en matière de consultation de la Commission par l'utilisation d'un site Internet pour les consultations en ligne et lié au registre;

– d'élaborer un code de conduite pour les relations entre des représentants d'intérêts et les institutions de l'Union européenne, qui sera supervisé par la Commission.

39. Le registre comportera des informations sur les ressources, les principaux clients et sources de financement des personnes enregistrées, en fonction des différentes catégories d'acteurs concernées: Les cabinets conseil professionnels et les cabinets juridiques sont tenus de communiquer le chiffre d'affaires lié au lobbying auprès des institutions de l'Union européenne et le poids relatif (en chiffres de pourcentages arrondis) de leurs divers clients dans ce chiffre d'affaires; les lobbyistes «internes» et associations professionnelles devraient indiquer les coûts estimés associés au lobbying direct auprès d'organismes de l'Union européenne; les ONG et cercles de réflexion devraient déclarer leur budget total et la ventilation des principales sources de financement.

40. Apparemment, l'estimation du coût de l'effort de lobbying est délibérément laissée à l'appréciation de ceux qui s'enregistrent, sur le mode de l'autorégulation. Cela donne réellement l'impression d'une réglementation dénuée de tout pouvoir coercitif, même en tenant compte des arguments des lobbyistes concernant l'idée reçue erronée que l'influence se mesure à l'argent et la confidentialité commerciale.

41. Le commissaire Kallas avait averti cependant que, faute d'autorégulation et d'un enregistrement volontaire, inévitablement, la situation évoluera vers un enregistrement obligatoire avec des conditions de signalement plus strictes et des sanctions financières en cas de non-respect des engagements.

42. Fin août 2007, un pas critique a été franchi lorsque l'Association européenne des Cabinets de conseil en affaires publiques (EPACA), représentant 38 grandes sociétés, a annoncé qu'elle boycotterait le registre volontaire envisagé par la Commission européenne, qu'elle juge discriminatoire et impossible à faire fonctionner. Elle déclarait par ailleurs qu'une condition visant à publier des informations financières commercialement sensibles (telles que les honoraires des clients) constitue une violation du droit communautaire de la concurrence. De nombreux cabinets juridiques ont également fait savoir qu'ils s'opposaient au registre. De plus, en juillet 2007, le médiateur européen a officiellement réprimandé le commissaire de l'Union européenne chargé du commerce, Peter Mandelson, pour avoir refusé de nommer les lobbyistes qu'il avait rencontrés.

43. Le 23 juin 2008, le premier registre des lobbyistes auprès de la Commission européenne est ouvert. Selon les exigences du registre, les organisations ont l'obligation d'indiquer leurs objectifs et missions, leurs principales activités de représentation d'intérêts, ainsi que des informations de caractère financier pour que les raisons de toute activité de lobbying apparaissent clairement.

44. Le registre exige que «les organisations qui exercent des activités de lobbying pour le compte de tiers devront indiquer le nom de leurs clients. Lors de leur inscription, les représentants d'intérêts doivent adhérer au code de conduite qui a été adopté par la Commission européenne». Les principes suivants y sont fixés: «la transparence, l'honnêteté et l'intégrité, qui devraient guider les relations entre les représentants d'intérêst et la Commission européenne. Il énonce également sept règles claires de comportement que ces groupes doivent respecter».

45. Nous pourrons constater que l'ouverture du registre des lobbyistes auprès de la Commission européenne constitue une avancée non négligeable vers la normalisation de ces activités au niveau européen qui permet de renforcer la culture de dialogue et de consultation avec différentes parties prenantes, d'augmenter la transparence et aussi d'améliorer l'image des lobbyistes souvent négative dans l'opinion publique.

46. Il est important de noter que les points de vue des acteurs de lobbying diffèrent concernant la création du registre. Si les conseils en affaires publiques considèrent que l'impact des ONGs sur les décisions politiques augmente sans cesse, les ONG elles-mêmes ne se considèrent pas comme des organisations de lobbying.

47. Il est également important de noter que l'inscription au registre n'est pas obligatoire, mais facultative. Pourtant ceux qui sont inscrits auront des avantages de participer aux consultations en ligne que la Commission organise. Sans parler du fait que l'inscription d'une organisation au registre peut renforcer son image et sa crédibilité vis-à-vis de l'opinion publique.

48. En ce qui concerne la question d'un registre distinct pour le Parlement européen ou bien d'un seul registre pour les deux institutions, le Commissaire Kallas se réjouit que «le Parlement européen ait proposé la création d'un groupe de travail mixte chargé d'établir ce dernier dès que possible».

49. Les règles du Conseil de l'Europe concernant les relations avec des groupes d'intérêts ne sont pas explicites. Les dispositions pertinentes sont dispersées dans un certain nombre de textes réglementaires internes applicables aux agents et dans le Statut (articles 36, 40 ainsi que dans la Résolution statutaire (51) 30 pour ce qui est des relations avec les organisations internationales intergouvernementales et non-gouvernementales), ou encore codifiées dans plusieurs textes adoptés par les organes de l'Organisation (Comité des Ministres et Assemblée parlementaire).

50. Le rapporteur se félicite en particulier de l'adoption par l'Assemblée de la Résolution 1554 (2007) sur les conflits d'intérêts concernant les membres de l'Assemblée. Nous devrions également citer ici les Résolutions (2003) 8 et 9 du Comité des Ministres portant respectivement sur le statut participatif des organisations non-gouvernementales internationales auprès du Conseil de l'Europe et sur la situation du partenariat entre le Conseil de l'Europe et des organisations nationales non-gouvernementales.

4. L'expérience de certains Etats membres du Conseil de l'Europe[9]

51. EnAllemagne, le lobbying tend à être perçu comme un processus quelque peu opaque visant à influencer de manière indue l'élaboration des politiques. C'est pourquoi les relations entre le gouvernement et les acteurs privés (tels que les sociétés commerciales, les églises ou les syndicats) ne sont pratiquement jamais cités comme faisant du lobbying. Le parlement allemand compte parmi les rares parlements de l'Union européenne à s'être doté de règles spécifiques sur l'enregistrement des lobbyistes.

52. Chaque année, les groupes d'intérêt souhaitant approcher le Parlement et/ou le gouvernement fédéral afin de défendre leurs points de vue doivent s'enregistrer en communiquant des informations sur leur intitulé, leur siège, composition du Conseil de direction et directeurs, leur domaine d'activité, le nombre de membres et les noms et adresses de leurs représentants. Cependant aucune information financière n'est requise aux fins de l'enregistrement.

53. De plus, le registre étant limité aux syndicats et organisations professionnelles, diverses sociétés individuelles qui pourraient se lancer dans des activités de lobbying n'ont pas d'obligation de s'enregistrer. Le registre est mis en ligne et l'ensemble de la procédure est supervisée par le Président du Parlement allemand. Une fois enregistrés, les représentants de groupes d'intérêts ont accès aux bâtiments et peuvent participer à la préparation de la législation fédérale (mais ne peuvent pas être entendus par les commissions parlementaires).

54. Dans le même temps, le Parlement peut inviter les organisations ne figurant pas sur le registre à apporter des informations sur une base ad hoc et indiquer clairement que la consultation avec des groupes d'intérêt, en particulier les associations professionnelles, est une part essentielle du processus législatif. Étant donné que cette consultation pourrait se tenir à un stade très précoce (dès qu'un premier projet de loi a été préparé par les agents du Parlement), les représentants de groupes d'intérêt peuvent apprendre l'existence de travaux préparatoires à un projet de loi avant les parlementaires eux-mêmes, et de ce fait influencer les propositions initiales du projet. Outre les règles concernant l'enregistrement, la Loi fondamentale du pays spécifie que les ministres fédéraux ne devraient coopérer qu'avec des fédérations nationales et des organisations représentatives.

55. Il existe également plusieurs codes de déontologie pertinents pour l'exécutif, les parlementaires et les fonctionnaires qui font obligation de signaler les divers cadeaux, frais de voyage, tous autres revenus supplémentaires, financement de campagne et des frais de partis politiques, ainsi que l'adhésion à des organismes externes. Plusieurs entités de lobbyistes agissant dans tout le pays, telles que l'Association allemande des consultants politiques et la Société allemande de relations publiques, se sont dotées de leur

9. Annexe: Tableau sur la régulation du lobbying dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe.

propre code de déontologie volontaire auquel tous leurs membres sont encouragés à adhérer. Chacun des 16 Länder allemands a ses propres règles concernant le lobbying, qui sont très largement similaires à celles applicables au niveau fédéral.

56. En France, on a récemment pu constater de multiples initiatives visant à rendre les activités de lobbying plus transparentes, voire même réglementer ces activités en adoptant une loi. Une proposition de résolution a été déposée à l'Assemblée Nationale de la France visant à modifier le règlement de cette dernière.

57. En France le lobbying a une connotation très négative. La campagne menée par Londres pour l'attribution des Jeux Olympiques de 2012 et les réactions des médias et des responsables politiques ont montré que le lobbying restait toujours une activité négative dans l'opinion publique, même si personne n'a contesté la légitimité du vote des membres du Comité International Olympique.

58. Le 16 janvier 2008, la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée Nationale a examiné un rapport d'information sur le lobbying dont les propositions principales sont les suivantes:

– valoriser le lobbying bien compris en France;

– adopter une définition du lobbying;

– établir un code d'éthique qui fixe un certain nombre de règles relatives à l'attitude des lobbyistes;

– créer un registre parlementaire des lobbyistes;

– organiser des consultations avec des lobbyistes préalablement à la discussion des textes législatifs;

– publier un annuaire des parlementaires par spécialisation.

59. En France, depuis 1991, il existe l'Association Française des Conseils en Lobbying et affaires publiques (AFCL) qui regroupe les principaux conseils exerçant leur activité en France. L'AFCL est dotée d'une charte déontologique pour ses membres.

60. Le 9 octobre 2008, à l'Assemblée Nationale, 18 syndicats et associations ont lancé un appel en réclamant une loi pour clarifier les liens entre les élus et les lobbyistes.

61. En Pologne, le débat sur la réglementation du lobbying s'est déroulé dans le contexte d'une défiance très largement partagée dans le grand public à l'égard des institutions publiques et du mode de fonctionnement de la démocratie. Des sondages d'opinion ont fait ressortir que la majorité des Polonais associaient le lobbying et la représentation de groupes d'intérêts à la corruption, au financement illégal de campagnes électorales, au favoritisme et à une prise de décision opaque. En réaction au processus d'adhésion à l'Union européenne, et dans le cadre de ce dernier, le Parlement polonais a pris des mesures réglementaires en juillet 2005 en adoptant la loi sur le lobbying dans le processus législatif, qui venaient compléter les règles générales en vigueur concernant l'accès aux documents, les procédures de consultation, les conflits d'intérêts, la déclaration de patrimoine, les mécanismes de contrôle interne de l'administration publique, les marchés publics et autres.

62. La loi fixe des règles cadre pour l'activité des lobbyistes, leur supervision, l'enregistrement (des lobbyistes professionnels) et les sanctions en cas de violation des dispositions de la loi. Celle-ci définit le lobbying comme étant toute activité menée par tous moyens légalement acceptables et visant à exercer une influence sur les organes publics impliqués dans le processus législatif. Le Conseil des Ministres est tenu de publier son programme de travaux législatifs contenant des informations sur les projets de loi, les buts visés et les solutions recherchées, les institutions et fonctionnaires impliqués et tous documents concernant les travaux sur les projets de loi en question.

63. La loi introduit également l'institution d'une audition publique parmi les moyens de consultation des parties prenantes tout au long du processus législatif. Le registre des lobbyistes professionnels a été conçu pour contenir, entre autres, les comptes-rendus des activités des lobbyistes des années précédentes et des informations sur le personnel des clubs parlementaires.

64. Bien que les lobbyistes polonais en soient encore à un stade précoce d'organisation, il existe une association de lobbyistes professionnels au niveau national (SPLP – *Stowarzyszenie Profesjionalnych Lobbystów w Polsce*) qui a élaboré un code de déontologie pour l'autorégulation de ses membres. Cependant, nous devons également noter ici que la loi sur le lobbying n'est pas suffisamment explicite sur le rôle et les obligations des lobbyistes non professionnels tels que les associations d'entreprises ou ONG.

65. Au Royaume-Uni, les activités de lobbying sont pratiquées de longue date et, selon des estimations, ce secteur pèse environ 1,9 milliards de livres et emploie quelque 14 000 personnes. Cette activité a connu une croissance importante au cours des dernières années et continue de se dérouler dans un système auto-réglementé sous l'égide de l'Association des consultants professionnels politiques et de l'Association des consultants en relations publiques, qui ne regroupent que des lobbyistes professionnels. Les deux associations compilent des annuaires de leurs membres et se sont dotées d'un code de déontologie. Les organisations membres sont tenues d'énumérer les noms de leurs clients et de leurs consultants, mais ne sont pas incitées à s'enregistrer et, selon des experts, les sociétés ne s'enregistreront et ne divulgueront la totalité de leurs informations que si elles y ont un intérêt commercial.

66. La sphère politique au Royaume-Uni a été secouée ces deux dernières années par le scandale de la vente des titres nobiliaires, concernant la connexion entre les dons politiques et le système de pairie. Étant donné qu'en vertu de la loi électorale, tout don d'argent à un parti politique, même très modeste, doit être déclaré dans un registre public, plusieurs politiciens ont été accusés de contourner la loi après avoir proposé des contributions substantielles non déclarées sous forme de prêts (parfois de durée indéterminée) en échange de nominations en tant que pair à vie.

67. Aussi, en juin 2007, le *British Public Administration Select Committee* a lancé une enquête sur le secteur du lobbying. Celle-ci vise la transparence du secteur du lobbying, l'efficacité des tentatives récentes d'autorégulation et cherche à savoir si les règles devraient être changées pour ceux qui sont au parlement et au gouvernement.

68. Le 22 mai 2008, M. Michael Meacher, Membre de la Chambre des Communes et ancien Ministre de l'environnement du Royaume-Uni, a déposé une «Early Day Motion (EDM)»[10] sur la transparence des activités de lobbying qui a été signée par plus de 130 membres du parlement, dont 10 membres de la délégation du Royaume-Uni auprès de l'Assemblée.

69. Les signataires de la motion expriment leur inquiétude concernant la transparence des activités de lobbyistes et sont convaincus qu'une plus grande transparence dans leurs relations avec les membres du parlement est nécessaire pour restaurer la confiance de l'opinion publique dans le parlement. A cet égard, ils suggèrent la création d'un registre pour les lobbyistes et les organisations de lobbying. En ce qui concerne les membres du parlement et les fonctionnaires – il est proposé d'introduire un code éthique qui soit volontaire.

70. En novembre 2008 le «*British Public Administration Select Committee»* et l'Alliance pour le lobbying transparent ont organisé une audition à la Chambre des Communes sur le lobbying. Les participants ont soulevé les questions suivantes: plus de transparence dans les activités de lobbying, notamment dans le contexte de lobbying par les grandes entreprises; la nécessité d'introduire un registre pour les lobbyistes à la Chambre des Communes; il existe une tendance dans certains pays à réglementer les activités de lobbying, y compris une réglementation législative; le lobbying des syndicats, des ONG et d'autres organisations.

71. Ainsi, en janvier 2009, une recherche effectuée par le *Sunday Times* a révélé qu'on avait proposé à quatre membres de la Chambre des Lords d'accepter des honoraires pour amender des lois pour des clients d'affaires, en infraction évidente de la règle «pas de plaidoyer en faveur d'une rétribution» stipulant qu'aucun membre ne peut accepter de compensation financière comme prime ou récompense pour avoir exercé une influence parlementaire.

72. En Hongrie, le Parlement a voté l'Acte sur le Lobbying en septembre 2006 dans le souci de réguler l'impact des activités de différents groupes de pression sur la gouvernance. La loi décrit le lobbying «comme une activité rémunérée visant à influencer la politique du gouvernement ou la législation». La loi crée un registre et l'inscription est obligatoire pour les personnes engagées dans les activités de lobbying, mais l'enregistrement est volontaire pour les organisations de lobbying.

73. Tous les trois mois, les lobbyistes doivent présenter un rapport avec la liste des décisions de l'exécutif qui étaient la cible de leurs activités, les moyens utilisés, les noms des fonctionnaires ou responsables qu'ils avaient contactés, les noms de leurs employeurs.

74. Les sanctions varient: de l'annulation de l'inscription dans le registre pour une période de un à trois ans jusqu'à 40 000 d'euros d'amende. Pourtant, il y a très peu de cas de rapports sur des rencontres parce qu'aussi bien les lobbyistes que les responsables, objet de lobbying, tombent d'accord pour ne pas signaler les rencontres.

---

10. Une EDM est une motion formelle déposée à la Chambre des Communes. Actuellement très peu de EDM sont débattues au parlement. Ces motions sont généralement utilisées par les membres du parlement pour faire connaître leurs points de vue sur différentes questions ou événements.

75. Le mot «lobbying» a une connotation négative et c'est la raison pour laquelle beaucoup d'organisations de lobbying ne se considèrent pas comme telles.

76. En 2001, la Lituanie, avec le développement de la Commission Centrale d'Ethique, a créé un registre des lobbyistes et l'enregistrement est obligatoire pour avoir le droit de faire du lobbying. L'information sur les lobbyistes est disponible dans un supplément de la Gazette officielle du Gouvernement «Vastybes Zinios».

77. En 2003 et 2006, le Parlement a amendé à plusieurs reprises la loi sur le lobbying pour inclure également dans les activités de lobbying les organisations sans but lucratif qui faisaient du lobbying. La loi amendée réglemente tous les types d'activités de lobbying.

5. Conclusions générales

78. Le rapporteur est convaincu que, dans une société démocratique, les citoyens ont le droit de savoir quelles sont les organisations de lobbying qui influencent les décisions des acteurs politiques et les votes des parlementaires. Par conséquent, une plus grande transparence dans les activités de lobbying peut responsabiliser encore plus les acteurs politiques et restaurer la confiance des citoyens dans le fonctionnement démocratique des pouvoirs publics. Cette transparence est un moyen efficace pour lutter contre le danger de la perte de confiance en politique et en démocratie.

79. Nous pouvons constater qu'aussi bien au niveau national des Etats membres du Conseil de l'Europe qu'à celui du fonctionnement des institutions européennes, le lobbying est devenu une activité nécessaire, presque quotidienne et qui est en plein développement. Par conséquent, sa réglementation devient inévitable. Par ailleurs, on a pu également constater avec le processus d'unification européenne et l'élargissement de l'Union européenne, une forte augmentation des activités de lobbying à Bruxelles et à Strasbourg.

80. Le rapporteur a pu observer que ce sont les Etats-Unis et le Canada qui ont, tous deux, réglementé les activités de lobbying. L'expérience législative de ces deux pays en la matière, ainsi que leurs problèmes d'application de la législation sont fort intéressants pour les Etats membres du Conseil de l'Europe afin de s'en inspirer. Mais il n'existe pas de solutions identiques pour toutes les interrogations concernant les activités de lobbying, qui ne sont pas toujours comparables.

81. Il convient de souligner les principes suivants concernant la réglementation des activités de lobbying aux Etats-Unis et au Canada:

– la publicité en matière de lobbying;

– les catégories de lobbyistes;

– l'obligation de s'enregistrer;

– la teneur des informations qui doivent être divulguées;

– le principe des conflits d'intérêts potentiels et l'établissement d'une période de deux ans après la fin du mandat interdisant d'exercer des activités de lobbying.

82. Il est évident que la plus grande transparence concernant l'identité et le contenu des activités des lobbyistes pourrait augmenter la confiance de l'opinion publique dans l'intégrité des acteurs politiques. A cet égard, il est à souligner qu'un sondage d'opinion aux Etats-Unis a révélé que près de 90% des américains considèrent la corruption politique à Washington comme un grave problème. Cela n'est probablement pas un hasard si l'une des toutes premières interventions du nouveau Président élu des Etats-Unis, Barack Obama, le 21 janvier 2009, juste après son investiture, était consacrée au problème du lobbying dans l'administration américaine.

83. En ce qui concerne l'Union européenne et d'autres institutions européennes, avec les vagues successives d'élargissement, Bruxelles est devenue une plaque tournante de gouvernance et de prises de décisions. Aujourd'hui, on estime que plus de 15 000 groupes d'intérêts travaillent à Bruxelles dont plus de 2 600 disposent de bureaux et mènent des activités de lobbying auprès des institutions de l'Union européenne.

84. Il faut également constater que le Parlement européen était la première institution européenne à avoir décidé de réglementer les activités de lobbying vis-à-vis de ses membres. Un registre de lobbyistes a été instauré, ainsi qu'un code de déontologie que les lobbyistes sont censés respecter. Mais ce code est plutôt général, les normes sont minimales, difficiles à mesurer et à contrôler. En cas de violation du code de déontologie, la seule sanction possible est la suppression du badge, ce qui arrive très rarement.

85. Par conséquent, nous constatons que, par rapport aux réglementations des Etats-Unis et du Canada, les exigences du Parlement européen sont assez modestes. Par contre, la Commission européenne a considérablement avancé dans ses travaux concernant la réglementation des activités de lobbying. Le 23 juin 2008, un premier registre des lobbyistes européens a été ouvert auprès de la Commission. Le rapporteur pense que l'ouverture de ce registre est un pas important dans le sens où il permet de normaliser ces activités au niveau européen, de renforcer la culture de dialogue et de consultation, d'augmenter la transparence et aussi, à terme, d'améliorer l'image négative des lobbyistes dans l'opinion publique.

86. En ce qui concerne les Etats membres du Conseil de l'Europe, les études ont montré que 14 pays, d'une manière ou d'une autre, soit ont réglementé les activités de lobbying, soit ont commencé des discussions au niveau de leurs parlements. Compte-tenu des différentes expériences des pays membres, des différents états d'avancement des travaux dans ce domaine ainsi que de l'expérience riche des Etats-Unis et du Canada en la matière, le rapporteur est persuadé que le Conseil de l'Europe pourrait proposer aux Etats membres d'examiner la possibilité d'élaborer un Code européen de bonne conduite en matière de lobbying basé sur les principes suivants:

– adopter une définition très claire des activités de lobbying;

– renforcer la transparence dans les activités de lobbying;

– établir les normes applicables aux responsables politiques, aux fonctionnaires, aux membres des groupes de pression et aux entreprises;

– créer des registres pour toutes les personnes impliquées dans les activités de lobbying;

– organiser des consultations préalables avec des organisations de lobbyistes si des textes législatifs en la matière devaient être préparés;

– encourager des activités de lobbying bien définies, transparentes et honnêtes qui pourraient valoriser l'image des personnes impliquées dans ces activités.

87. Pour les citoyens, c'est un droit démocratique d'avoir accès aux décideurs politiques afin de les informer et d'essayer d'influencer les décisions. Encore faut-il que cet accès ou cette possibilité de lobbying soit équitable, complètement transparente et selon des règles claires et démocratiques. Si les citoyens ne croient pas qu'ils peuvent réellement influencer les décideurs politiques, une telle situation peut miner la démocratie.

88. Au cours de ces dernières décennies, nous avons observé une dramatique chute de confiance des citoyens vis-à-vis de la politique dans un grand nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe. Le manque de transparence, dans les activités de lobbying dans les milieux politiques, peut être considéré comme l'une des causes de ce phénomène.

Annexe – Tableau sur la régulation des activités de lobbying dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe

Pays	Régulation	Particularités
Autriche	Non	Des groupes avec des intérêts économiques, tels les organisations patronales et les syndicats ont une influence significative dans le processus de la préparation des projets de loi dans le contexte du «partenariat social», ils sont consultés lors de la procédure législative.
Danemark	Non	Des «traditions non écrites» sont respectées. Les groupes d'intérêt doivent être enregistrés auprès de la commission où ils font du lobbying et peuvent s'adresser aux commissions permanentes.
France	Non	Le 16 janvier 2008, la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée Nationale a examiné un rapport d'information sur le lobbying. Le 9 octobre 2008 à l'Assemblée Nationale, 18 syndicats et associations ont lancé un appel en réclamant une loi pour clarifier les liens entre les élus et les lobbyistes.
Allemagne	Oui	Le parlement allemand compte parmi les rares parlements des Etats membres du Conseil de l'Europe à s'être doté de règles spécifiques sur l'enregistrement des lobbyistes. Il existe un registre pour les syndicats, les organisations professionnelles et les sociétés individuelles.
Grèce	Non	Il n'existe pas de notion de lobbying dans la législation.
Hongrie	Oui	Une loi sur le lobbying a été adoptée en septembre 2006, ce qui a permis la création d'un registre.
Irlande	Non	Il existe un Code éthique de bonne conduite.
Italie	Non	Il y a eu des tentatives d'introduire une législation dans les années 1980. Aujourd'hui, il existe une pression pour introduire un registre des groupes de pression.
Lituanie	Oui	En 2001, a été adoptée une loi portant création d'un registre pour l'enregistrement des lobbyistes.
Luxembourg	Non	La Chambre des députés, une commission du Parlement ou des députés peuvent recevoir des groupes de pression soit de leur propre initiative soit de celle des groupes de pression.
Pays Bas	Non	Les lobbyistes peuvent obtenir un badge qui donne accès au Parlement dont la validité varie d'une journée à un an. Ils peuvent contacter les députés, assister aux réunions et consulter les documents.
Géorgie	Oui	En 1998, une loi a été adoptée qui oblige les lobbyistes professionnels à s'enregistrer.
Royaume-Uni	Non	Le 22 mai 2008, M. Michael Meacher, membre de la Chambre des Communes et ancien ministre de l'Environnement du Royaume-Uni, a déposé une «Early Day Motion (EDM)», sur la transparence des activités de lobbying signée par plus de 130 membres du Parlement. Le 5 novembre 2008, la *British Public Administration Select Committee* et l'Alliance pour un lobbying transparent ont organisé une audition dans la Chambre des Communes sur le lobbying.
Pologne	Oui	En 2005, la Pologne a adopté la loi qui fixe des règles-cadre pour l'activité des lobbyistes, leur contrôle, l'enregistrement des lobbyistes professionnels et les sanctions en cas de violation des dispositions de la loi.

***

Commission des questions économiques et du développement

Renvois en commission: Doc. 11105; renvois n° 3306 du 22/01/2007 et n° 3335 du 16/04/2007

Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 18 mai 2009

Membres de la commission: M. Márton Braun (Président)*,* M. **Robert Walter** (1er Vice-Président)*,* Mme Doris Barnett (2e Vice-Président), Mme Antigoni Papadopoulos (3e Vice-Président), MM. **Ruhi Açikgöz**, Ulrich Adam, **Pedro Agramunt Font de Mora**, Roberto Antonione, Robert Arrigo, Viorel Riceard Badea (remplaçant: M. **Traian Constantin Igaş**)**,** M. Zigmantas Balčytis, Mme Veronika Bellmann, MM. Radu Mircea Berceanu, Vidar Bjørnstad, Luuk Blom (remplaçant: M. **Tuur Elzinga)**, Mme Maryvonne Blondin, MM. Predrag Bošković, **Patrick Breen**, **Erol Aslan Cebeci,** Lord David Chidgey, Mme **Elvira Cortajarena Iturrioz,** MM. Valeriu Cosarciuc, Joan Albert Farré Santuré, Relu Fenechiu, Guiorgui Gabashvili, Marco Gatti, Zahari Georgiev, **Paolo Giaretta,** Francis Grignon, Mme Arlette Grosskost, Mme Azra Hadžiahmetović, Mme Karin Hakl, MM. Norbert Haupert, Stanisław Huskowski, Ivan Nikolaev Ivanov, Igor Ivanovski, Čedomir Jovanović, Mme Nastaša Jovanović, MM. **Antti Kaikkonen**, Oskars Kastēns, **Emmanouil Kefaloyiannis,** Serhiy Klyuev, **Albrecht Konečný**, BronisławKorfanty (remplaçant: M. **Piotr Wach**), AnatoliyKorobeynikov, **Ertuğrul Kumcuoğlu**, Bob Laxton, Harald Leibrecht, Mme **Anna Lilliehöök,** MM. Arthur Loepfe, Denis MacShane, Yevhen Marmazov, Jean-Pierre Masseret, **Miloš Melčák, JoséMendes Bota,** Attila Mesterházy, **Alejandro Muňoz Alonso,** Mme Olga Nachtmannová, Mme Hermine Naghdalyan, MM. Gebhard Negele, Jean-Marc Nollet, Mme **Mirosława Nykiel,** M. Mark Oaten,Baroness Detta O'Cathain, Mme Ganira Pashayeva, Mme **Maria Pejčinović-Burić**, MM. **VictorPleskachevskiy,** Jacob Presečnik, MM. **Maximilian Reimann,Andrea Rigoni,** Mme Maria de Belém Roseira (remplaçant: M. **MaximianoMartins**), MM. **Kimmo Sasi**, **Giuseppe Saro,** Hans Christian Schmidt, Samad Seyidov, Steingrímur J. Sigfússon, Leonid Slutsky, Serhiy Sobolev, Christophe Steiner, Vyacheslav Timchenko (remplaçant: M. **Nikolay Tulaev**), Mme Arenca Trashani, M. Mihai Tudose, Mme Ester Tuiksoo, MM. Oldrich Vojir, **Konstantinos Vrettos,** Harm Evert Waalkens, **Paul Wille**, Mme Maryam Yazdanfar (remplaçant: M. **Göran Lindblad**)

N.B.: Les noms des membres qui ont participé à la réunion sont indiqués **en gras**

Secrétariat de la commission: M. Newman, M. de Buyer, M. Chahbazian, M. Pfaadt