



Doc. 12438

23 novembre 2010

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

Réponse à Recommandation¹: Recommandation 1908 (2010)
Comité des Ministres

1. Le Comité des Ministres a examiné avec attention la [Recommandation 1908 \(2010\)](#) de l'Assemblée parlementaire sur « Le lobbying dans une société démocratique (Code européen de bonne conduite en matière de lobbying) », qu'il a portée à l'attention des gouvernements des Etats membres et communiquée à la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), au Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) et à la Conférence des Organisations internationales non gouvernementales (OING) pour information et commentaires éventuels. Les avis et commentaires de la Conférences des OING et du GRECO sont joints à la présente réponse.

2. Le Comité des Ministres se félicite de l'intérêt manifesté par l'Assemblée parlementaire pour les activités de lobbying et de l'impact qu'elles peuvent avoir sur le fonctionnement des institutions démocratiques et la prise de décision politique sur des questions d'intérêt général. Il partage l'avis de l'Assemblée que, s'il est légitime que des groupes d'intérêt au sein de la société s'organisent et mènent des actions de manière à faire progresser leur cause, il importe dans le même temps de veiller à ce que les activités de lobbying ne portent pas préjudice aux principes démocratiques et à la bonne gouvernance.

3. Le Comité des Ministres est également convaincu qu'assurer la transparence des activités de lobbying contribue à lutter contre la perte de confiance dans les institutions et le déclin de l'intérêt pour la vie politique. Il estime qu'une plus grande transparence de ces activités offrirait par ailleurs un outil de prévention efficace en matière de lutte contre la corruption. Sur ce point, il prend note que le GRECO est d'avis que l'élaboration d'un code européen de bonne conduite en matière de lobbying aurait des retombées positives pour la lutte contre la corruption et que le GRECO se tient prêt à fournir une assistance le cas échéant, y compris dans le cadre d'un monitoring. Il note que la Conférence des OING soutient également le principe de l'élaboration d'un tel code. Il se félicite que la Conférence se propose d'être associée aux travaux qui pourraient être menés en vue de l'élaboration éventuelle de ce code.

4. Les questions que soulèvent les pratiques de lobbying ont été évoquées, au côté d'autres sujets liés à la gouvernance démocratique, lors de la session du Forum pour l'avenir de la démocratie, qui s'est déroulée à Erevan du 19 au 21 octobre 2010. A la lumière des conclusions du Forum et des résultats de l'étude que la Commission de Venise a décidé d'entreprendre, en réponse à la [Résolution 1744 \(2010\)](#) de l'Assemblée parlementaire sur l'opportunité de prendre d'éventuelles mesures normatives aux plans national et européen à l'égard des activités des acteurs extra-institutionnels dans un régime démocratique, le Comité des Ministres examinera les éventuelles suites à donner à la recommandation de l'Assemblée d'élaborer un code européen de bonne conduite en matière de lobbying. L'Assemblée sera informée en temps utile des conclusions du Comité à ce propos.

1. adoptée à la 1098e réunion des Délégués des Ministres (17 novembre 2010)



Annexe 1 à la réponse

Avis de la Conférence des Organisations internationales non gouvernementales (OING)

1. La Conférence des OING remercie les Délégués des Ministres de lui avoir communiqué, pour information et commentaires, la [Recommandation 1908 \(2010\)](#) de l'Assemblée parlementaire sur « Le lobbying dans une société démocratique (Code européen de bonne conduite en matière de lobbying) ».
2. Lors de sa réunion plénière du jeudi 24 juin 2010, la Conférence des OING s'est prononcée à la majorité, avec 4 votes contre et 2 abstentions, en faveur du principe de l'élaboration d'un Code européen de bonne conduite en matière de lobbying par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.
3. La Conférence des OING souhaite participer activement au groupe qui élaborera ce code. En effet, elle considère que ses enjeux sont très importants, car il contribuera à apaiser les relations entre citoyens, acteurs économiques et forces politiques.
4. Le premier article du code devrait préciser son objectif positif : il vise d'abord et avant tout à renforcer l'élément participatif de la démocratie.
5. Cet objectif passe par la régulation des activités de lobbying et serait contradictoire avec une restriction de la liberté d'association.
6. En effet, il s'agit de permettre au mieux la participation effective du plus grand nombre des parties prenantes afin de discerner l'intérêt général au-delà des intérêts particuliers et corporatistes, et de légitimer ainsi les décisions politiques. Autrement dit, il s'agit de permettre une meilleure intégration de la société civile dans son ensemble dans les processus de consultation engagés par les autorités politiques. Ceci est également le but du Code de bonne pratique pour la participation civile dans le processus décisionnel élaboré par la Conférence des OING. Ce code considère qu'une relation constructive entre pouvoirs publics et ONG doit se fonder sur les principes communs suivants : participation, confiance, rendre des comptes et transparence et indépendance.
7. Les OING adhèrent fermement au principe de transparence mis en avant par l'Assemblée parlementaire et partagent la position que celui-ci est nécessaire à la restauration de la confiance des 800 millions d'Européens vis-à-vis de la politique. Elles s'engagent de plus en plus à s'appliquer à elles-mêmes ce principe en l'ayant mis au cœur de chartes de bonne gouvernance des ONG qu'elles ont élaborées.
8. En ce qui concerne les activités de lobbying proprement dites, le code devra donc s'attacher à favoriser l'expression de toutes les parties, l'exigence de transparence devant permettre à chacun d'influencer le débat, sans avoir à utiliser de moyens de pression ou de manipulation néfastes au débat démocratique.
9. En ce sens, les ONG considèrent qu'elles participent positivement à ces activités de lobbying. Des règles communes pourraient donc être souhaitables.
10. Sur les moyens à promouvoir, les rédacteurs du code devront s'attacher à trouver des solutions pragmatiques, efficaces et simples pour être réellement applicables et ne pas ajouter de contraintes superflues sur l'ensemble des acteurs économiques et associatifs, contraintes qui seraient probablement détournées par les organisations les plus opaques.
11. Les propositions exposées dans le paragraphe 11 de la recommandation de l'Assemblée parlementaire esquissent déjà ces moyens :
 - promotion de la participation de toutes les parties prenantes ;
 - mesures permettant de renforcer la transparence, en particulier par la déclaration de la provenance des moyens financiers du lobby ou des ressources financières de l'ONG concernée ;
 - prévention des conflits d'intérêts des personnes et structures engagées dans des activités de lobbying.
12. Enfin, il faut noter que le Conseil de l'Europe dispose d'un outil unique de participation de la société civile dans ses travaux à travers la Conférence des OING composée des 366 OING dotées du statut participatif, représentant elles-mêmes plusieurs milliers d'ONG à travers l'Europe. Elle permet ainsi une contribution contrastée et consolidée de la société civile dans sa diversité.

Annexe 2 à la réponse

Commentaires du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO)

Lors de leur 1085e réunion (26 mai 2010), les Délégués des Ministres du Conseil de l'Europe ont décidé de communiquer la [Recommandation 1908 \(2010\)](#) de l'Assemblée parlementaire sur « Le lobbying dans une société démocratique (Code européen de bonne conduite en matière de lobbying) »² au GRECO pour information et commentaires éventuels. Lors de sa 48e réunion plénière (27 septembre – 1er octobre 2010), le GRECO a adopté les commentaires suivants qui seront transmis au Comité des Ministres :

1. Le GRECO note avec intérêt l'appel de l'Assemblée parlementaire à élaborer un code européen de bonne conduite en matière de lobbying, étant donné que le lobbying occulte ou non réglementé peut porter atteinte aux principes démocratiques et à la bonne gouvernance. Le GRECO partage l'avis exprimé par l'Assemblée au paragraphe 9 de la recommandation, où elle souligne qu'une plus grande transparence des activités de lobbying permettrait de renforcer la responsabilité des acteurs politiques et économiques et de restaurer la confiance du public dans le fonctionnement démocratique des autorités gouvernementales.

2. Etant donné le caractère encore peu développé de la réglementation sur le lobbying parmi ses membres, le GRECO note avec satisfaction le paragraphe 11 de la recommandation, qui invite le Comité des Ministres à élaborer un code de bonne conduite comprenant, entre autres, une définition claire du lobbying et des mesures visant à assurer la transparence des règles applicables aux hommes politiques et aux fonctionnaires, ainsi qu'aux représentants des groupes de pression et du secteur des entreprises et enfin prévoyant l'enregistrement des organes de lobbying. La recommandation, par conséquent, prend dûment en considération le fait que le phénomène du lobbying présente deux aspects, celui des lobbyistes et celui des représentants élus et d'autres agents publics visés par les activités de lobbying (toutefois, d'autres acteurs encore peuvent être impliqués).

3. Le GRECO souhaite attirer l'attention sur le Programme d'action contre la corruption adopté par le Comité des Ministres le 21 novembre 1996 [GMC (96) 95], qui déclarait que l'établissement et la mise en œuvre de règles permettant de distinguer clairement le lobbying de la corruption doivent être encouragés. Comme le soulignait ce Programme d'action, le lobbying n'est pas un mal en soi, mais la fonction des lobbyistes présente un caractère sensible car la frontière séparant l'exercice d'une influence (qui est légal) et le trafic d'influence (qui est illégal dans de nombreux pays) n'est pas toujours facile à distinguer. Dans ces conditions, le GRECO est convaincu que l'élaboration d'un code européen de bonne conduite en matière de lobbying aurait aussi des retombées positives dans la lutte contre la corruption. En particulier, l'objectif d'établir une définition précise du lobbying pourrait aider les pays à traiter le problème du trafic d'influence et à mieux prévenir les conflits d'intérêts, s'agissant par exemple des personnes qui passent du secteur public au secteur privé et inversement (« pantouflage »), caractéristique bien connue de l'« industrie du lobbying ».

4. Le GRECO n'a encore consacré spécifiquement aucun de ses cycles d'évaluation à la question du lobbying. Néanmoins, dans le cadre de son prochain 4e Cycle d'évaluation qui portera sur la « Prévention de la corruption dans les assemblées parlementaires, dans la magistrature et parmi d'autres acteurs des procédures pré-judiciaires et judiciaires », les normes de conduite s'appliquant aux membres des assemblées parlementaires en relation avec les lobbyistes et le lobbying en général seront aussi évaluées. Il convient de rappeler en outre que la Conférence de haut niveau organisée à l'occasion du dixième anniversaire du GRECO (5 octobre 2009) comprenait une table ronde sur les enjeux futurs et les domaines de travail émergents. Le thème « lobbying et corruption » a été abordé dans ce contexte et, à l'issue de la discussion, les participants ont conclu que cette question exigera sans aucun doute une plus grande attention à l'avenir.

5. Au vu de ce qui précède, il est clair qu'existe en Europe et dans le monde une demande croissante en faveur de la mise en place de cadres réglementaires s'appliquant au lobbying. L'élaboration d'un code européen de bonne conduite en matière de lobbying paraît donc très opportune et le GRECO se tient prêt à fournir une assistance le cas échéant, notamment en surveillant dûment la mise en œuvre des dispositions pertinentes aux fins de la lutte contre la corruption qui pourraient être incluses dans un instrument juridique éventuel adopté pour faire suite à la recommandation de l'Assemblée.

2. Débat de l'Assemblée du 26 avril 2010 (11e séance) (voir [Doc. 11937](#), rapport de la Commission des affaires économiques et du développement, rapporteur: M. Mendes Bota). Texte adopté par l'Assemblée le 26 avril 2010 (11e séance).