



Doc. 14075

06 juin 2016

Transparence et ouverture dans les institutions européennes

Rapport¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteuse: Mme Nataša VUČKOVIĆ, Serbie, Groupe socialiste

Résumé

Les lobbyistes font partie de la société démocratique et peuvent lui être utiles, mais il importe que leur action soit transparente et réglementée; les citoyens doivent savoir qui exerce une influence sur la prise des décisions politiques.

Les organes de l'Union européenne sont tout particulièrement la cible d'un intense lobbying, dont certaines affaires ont révélé le caractère secret et déséquilibré, ainsi que la présence de conflits d'intérêts et l'accès restreint aux documents officiels. La commission des questions juridiques et des droits de l'homme se félicite des récentes mesures prises par l'Union européenne pour mettre un frein à ces pratiques, notamment la nouvelle version du registre des lobbyistes et le Code de conduite des commissaires, mais elle considère que des initiatives supplémentaires devraient être prises en ce sens. Par exemple, le registre devrait ainsi être étendu à l'ensemble des institutions de l'Union européenne, au lieu de se limiter au Parlement et à la Commission.

Parmi les autres recommandations figurent la «période d'attente» imposée aux eurodéputés sortants de manière à éviter les conflits d'intérêts, et la publication «d'empreintes législatives», qui répertorie toutes les interventions de tiers visant à influencer sur la législation et les politiques de l'Union européenne. Il importe que l'Union européenne adhère à l'organe de lutte contre la corruption mis en place par le Conseil de l'Europe, le GRECO, ainsi qu'à sa Convention sur l'accès aux documents publics.

Il convient par ailleurs que les Etats membres du Conseil de l'Europe fassent tout leur possible pour promouvoir la transparence, l'obligation de rendre des comptes et l'intégrité, et il importe que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe finalise son instrument juridique sur la réglementation des activités de lobbying.

1. Renvoi en commission: Doc. 13548, Renvoi 4062 du 29 septembre 2014.



Sommaire	Page
A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	5
C. Exposé des motifs, par Mme Nataša Vučković, rapporteur	6
1. Introduction	6
1.1. Procédure	6
1.2. Enjeux	6
2. Le lobbying au sein de l'Union européenne	7
2.1. Le lobbying à Bruxelles: quelques données	7
2.2. Pratiques de lobbying opaques: quelques exemples	7
3. Définition du «lobbying»	10
4. Instruments relatifs à l'ouverture et à la transparence du processus législatif	11
4.1. Au sein du Conseil de l'Europe	11
4.2. Au sein de l'Union européenne	15
4.3. Au sein des Etats membres	21
5. Conclusion	22

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire rappelle sa [Résolution 1744 \(2010\)](#) sur les acteurs extra-institutionnels dans un régime démocratique», sa [Recommandation 1908 \(2010\)](#) «Le lobbying dans une société démocratique (Code européen de bonne conduite en matière de lobbying)» et ses [Résolution 1943 \(2013\)](#) et [Recommandation 2019 \(2013\)](#) «La corruption: une menace à la prééminence du droit».
2. L'Assemblée rappelle que les acteurs extra-institutionnels – y compris les groupes d'intérêts et de pression, les syndicats et les organisations de consommateurs – font partie de toute société démocratique. Leurs activités de lobbying ne sont pas intrinsèquement illégitimes et peuvent même s'avérer bénéfiques au fonctionnement d'un système politique démocratique. Pourtant, les activités de lobbying, lorsqu'elles ne sont ni réglementées ni transparentes, peuvent saper les principes de la démocratie et de la bonne gouvernance. Les citoyens doivent savoir quels sont les acteurs ayant une influence sur la prise de décisions politiques.
3. L'Assemblée rappelle l'acquis du Conseil de l'Europe dans le domaine de la promotion de la bonne gouvernance et de la transparence des institutions démocratiques, notamment la Convention sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205), et salue les travaux de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) en la matière. De plus, des principes relatifs à la bonne conduite en matière de lobbying sont énoncés au paragraphe 11 de la [Recommandation 1908 \(2010\)](#) de l'Assemblée et pourraient servir de lignes directrices en cas d'élaboration d'une réglementation visant cette activité.
4. L'Assemblée note que l'Union européenne et ses institutions – le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne – sont particulièrement ciblées par divers groupes de pression, compte tenu des fonctions législatives et décisionnelles dont elles disposent pour mettre en œuvre le marché intérieur de l'Union européenne. Cela a des effets sur les citoyens de l'Union et les consommateurs en Europe et dans le monde entier.
5. L'Assemblée prend note avec préoccupation des cas de lobbying secret et disproportionné, de conflits d'intérêts signalés et de pratiques d'accès limité aux documents officiels au sein de certaines institutions de l'Union européenne. Certaines de ces affaires ont fait l'objet d'une enquête du Médiateur européen, qui a conclu à «une mauvaise administration» avant d'adresser des recommandations spécifiques aux institutions concernées.
6. L'Assemblée se félicite des mesures récemment adoptées par les institutions de l'Union européenne afin d'améliorer sa transparence et d'éviter les conflits d'intérêts chez ses agents, notamment la version renouvelée du Registre de transparence commun établi au sein du Parlement européen et de la Commission européenne et l'adoption, en 2011, du Code de conduite des commissaires. Elle souligne que les valeurs de la démocratie et de la bonne gouvernance, qui sont inscrites dans le droit de l'Union européenne et sur lesquelles elle se fonde, inspirent plusieurs nations, citoyens et mouvements démocratiques en Europe et dans le monde entier. Elle relève cependant que des mesures supplémentaires doivent être adoptées pour assurer un accès équitable et équilibré de toutes les parties intéressées – y compris les groupes d'intérêts non économiques – aux institutions de l'Union européenne et pour garantir un accès complet et sans entraves à leurs documents.
7. L'Assemblée note également le très faible nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe qui se sont dotés d'un cadre réglementaire relatif aux activités de lobbying, y compris un registre de transparence. Elle appelle par conséquent les parlements nationaux à établir de tels cadres.
8. L'Assemblée appelle les Etats membres à faire tout leur possible pour promouvoir les principes de transparence, de responsabilité, d'intégrité et de primauté de l'intérêt public et mettre en œuvre les instruments internationaux qui existent dans ce domaine, notamment les conventions et recommandations pertinentes du Conseil de l'Europe, dont les recommandations du GRECO.
9. L'Assemblée appelle aussi l'Union européenne et les Etats membres du Conseil de l'Europe ne l'ayant pas encore fait à signer et/ou à ratifier la Convention sur l'accès aux documents publics, ainsi qu'à tenir compte de la [Recommandation 1908 \(2010\)](#) de l'Assemblée.

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 18 mai 2016.

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

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

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

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

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

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

B. Projet de recommandation³

1. L'Assemblée parlementaire, se référant à sa Résolution ... (2016) sur la transparence et l'ouverture dans les institutions européennes, recommande au Comité des Ministres:

- 1.1. de finaliser sans délai son travail relatif à un instrument juridique réglementant les activités de lobbying;
- 1.2. de réfléchir au rôle des acteurs extra-institutionnels au sein du Conseil de l'Europe et à la nécessité d'adopter des mesures visant à réglementer leurs activités en tant que de besoin;
- 1.3. de procéder à une étude comparative de la réglementation des activités de lobbying dans les Etats membres du Conseil de l'Europe;
- 1.4. de prier instamment les Etats ne l'ayant pas encore fait de signer et/ou ratifier la Convention sur l'accès aux documents publics (STE n° 205);
- 1.5. de renforcer la coopération avec l'Union européenne afin que cette dernière adhère à la Convention sur l'accès aux documents publics et participe au Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO).

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 18 mai 2016.

C. Exposé des motifs, par M^{me} Nataša Vučković, rapporteur

1. Introduction

1.1. Procédure

1. La proposition de résolution «Transparence et ouverture des institutions européennes» a été renvoyée à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme pour rapport le 29 septembre 2014. La commission m'a désignée rapporteure lors de sa réunion tenue à Madrid le 30 octobre 2014. Le 25 juin 2015, la commission a procédé à une audition en présence de M. Francesco Maiani, professeur associé à l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP) de Lausanne (Suisse) et membre de la Commission de Venise (Saint-Marin), M. Olivier Hoedeman, coordinateur des recherches et des campagnes, Corporate Europe Observatory, Bruxelles (Belgique), et M^{me} Marta Hirsch-Ziembińska, chef d'unité, bureau du Médiateur européen, Strasbourg (France).

2. Les 12 et 13 octobre 2015, j'ai effectué une visite d'information à Bruxelles où j'ai rencontré des membres du Parlement européen – M. Denis de Jong (Pays-Bas, Groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique), membre de l'Intergroupe «Intégrité, transparence, lutte contre la corruption et la criminalité organisée», M^{me} Ingeborg Grässle (Allemagne, Groupe du Parti populaire européen), présidente de la Commission du contrôle budgétaire, et M. Sven Giegold (Allemagne, Groupe des Verts/Alliance libre européenne), auteur du rapport d'initiative «Transparence, reddition de comptes et intégrité dans les institutions de l'Union européenne». J'ai pu également m'entretenir avec des membres du Bureau du Médiateur européen et du Secrétariat du Registre de transparence commun (Commission européenne et Parlement européen), ainsi qu'avec des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG) (Transparency International, ALTER-EU Coalition et Corporate Europe Observatory).

1.2. Enjeux

3. La proposition de résolution susmentionnée plus haut se concentre sur la transparence et l'ouverture des institutions de l'Union européenne à l'égard des activités de lobbying, «notamment dans la perspective des scandales ayant récemment secoué les marchés financiers, des conflits d'intérêts et de la corruption dans les industries pharmaceutique et agroalimentaire». La proposition suggère d'examiner des questions telles que la mise à la disposition du public des résultats des travaux de recherche consacrés à un produit ou un service, la politique de «pantouflage» appliquée aux anciens fonctionnaires européens passés dans le secteur privé, l'évitement des conflits d'intérêts et les mesures prises dans ce domaine par la Commission européenne et «autres organes d'experts». Le travail que j'ai entrepris dans ce domaine m'a conduit à analyser essentiellement les questions de transparence et d'ouverture au sein de l'Union européenne.

4. L'Europe a été témoin, ces dernières années, de l'accroissement de l'échelle et de la visibilité de l'influence d'acteurs extra-institutionnels et du déclin de l'intérêt du public pour la politique, ainsi que d'une défiance croissante à l'égard de l'Etat et des institutions politiques⁴. La pratique du lobbying, bien que n'étant pas illégale et constituant l'une des caractéristiques de tout système démocratique, est largement associée au secret et aux avantages indus. C'est particulièrement le cas avec les institutions de l'Union européenne (Commission, Parlement et Conseil) qui sont investies de pouvoirs considérables pour légiférer dans les domaines très divers relevant de la notion de «marché intérieur» et qui, par conséquent, présentent un intérêt direct pour les entreprises multinationales, d'une part, et ont un impact considérable sur la vie quotidienne des consommateurs et des citoyens européens, d'autre part. L'absence alléguée de transparence du processus décisionnel de l'Union européenne – et plus spécialement les pratiques des acteurs extra-institutionnels visant à exercer une influence – pourrait provoquer des soupçons de corruption politique et miner la confiance du public dans les institutions et les politiques européennes. Comme les auteurs de la proposition n'ont pas manqué de le souligner, la restauration de la confiance dans la classe politique et l'administration publique suppose la mise en place de procédures et de systèmes solides.

5. Dans ce rapport, j'ai l'intention d'examiner de plus près certaines des allégations et d'étudier les règles relatives à la transparence et à l'ouverture dans les trois institutions susmentionnées de l'Union européenne. Je me focaliserai également sur des questions d'ordre général liées au lobbying, au phénomène de

4. Thomas Wieder, «La défiance des Français envers la politique atteint un niveau record», *Le Monde*, 15 janvier 2013. Voir également le rapport de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) [sur le rôle des acteurs extra-institutionnels dans un régime démocratique \(Lobbying\)](#), adopté lors de sa 94^e session plénière (Venise, 8-9 mars 2013), CDL-AD(2013)011, paragraphe 6.

«pantouflage», aux conflits d'intérêts et à l'accès aux documents. Même si la proposition se concentre sur les institutions européennes et que ces dernières font effectivement l'objet de fortes pressions de la part de différents groupes de lobbying, nous devons nous garder d'ignorer les problèmes affectant notre propre Organisation (le Conseil de l'Europe) et ses Etats membres. Bien que cette question mérite de faire l'objet d'un examen distinct, j'ai l'intention de mentionner l'acquis du Conseil de l'Europe dans ce domaine et les recommandations pertinentes de notre Assemblée. Une partie de ces dispositions pourraient également s'appliquer aux institutions de l'Union européenne. Il est évident que la pression exercée par les groupes de lobbyistes sur notre Organisation n'est pas la même que celle exercée sur l'Union européenne, compte tenu des pouvoirs législatifs de cette dernière et de l'intérêt qu'elle présente pour différents secteurs d'activité. Gardons-nous cependant d'en conclure que notre Organisation et nous-mêmes, en qualité de membres de l'Assemblée et de nos parlements nationaux respectifs, sommes à l'abri de toute pression ou influence.

2. Le lobbying au sein de l'Union européenne

2.1. Le lobbying à Bruxelles: quelques données

6. Bruxelles est aujourd'hui la deuxième capitale du lobbying derrière Washington. Le nombre de lobbyistes gravitant autour des institutions européennes serait compris entre 25 000 et 30 000⁵. Ces personnes suivent de près l'élaboration de la législation de l'Union européenne et tendent à influencer les décideurs de l'Union. Pourtant, il est encore très difficile d'évaluer avec précision leur influence réelle. Les principaux problèmes soulevés par le lobbying dans ce contexte sont: le secret qui l'entoure, le fait que les moyens financiers et humains des groupes défendant les intérêts des grandes entreprises sont sans commune mesure avec ceux des groupes défendant d'autres intérêts, l'accès privilégié aux décideurs et la persistance de conflits d'intérêts débouchant sur l'exercice d'une influence indue (notamment dans le cadre de la pratique du «pantouflage»).

7. Selon Corporate Europe Observatory (une ONG basée à Bruxelles et prônant une plus grande transparence dans l'Union européenne)⁶, le secteur financier est l'un des plus représentés avec quelque 1 700 lobbyistes professionnels et plus de 700 groupes de pression. Ce secteur dépense plus de € 120 millions par an pour financer ses activités de lobbying au sein des institutions de l'Union. Bien que les syndicats et les ONG soient, eux aussi, autorisés à faire du lobbying, ces entités disposent de moyens largement inférieurs et ne dépensent environ que € 4 millions pour influencer la réglementation et les politiques de l'Union européenne. Les lobbyistes du secteur financier disposent en outre d'un accès privilégié aux décideurs. Entre 2008 et 2014, plus de 70 % (soit davantage qu'avant la crise financière) des conseillers de la Commission européenne siégeant dans des groupes d'experts établis par cet organe pour régler le marché financier entretenaient des liens directs (le plus souvent sous la forme de réunions informelles) avec le secteur financier.

8. Selon Transparency International qui, en juin 2015, a lancé un nouveau site web répertoriant les rencontres entre lobbyistes et commissaires ou autres hauts fonctionnaires de la Commission européenne (integritywatch.eu), la direction générale des Affaires économiques et financières de la Commission européenne est l'un des organes intéressant le plus les lobbyistes. Près de 90 % de ces réunions se tiennent avec des lobbyistes représentant des entreprises.

2.2. Pratiques de lobbying opaques: quelques exemples

9. Plusieurs faits révèlent l'existence de pratiques de lobbying inéquitables et opaques au sein des institutions de l'Union européenne. L'un des plus grands scandales de corruption impliquant le Parlement européen s'est produit en 2011. Des journalistes du *Sunday Times* se faisant passer pour des lobbyistes ont contacté 60 membres de cette assemblée pour leur demander de déposer des amendements en échange de sommes d'argent comprises entre € 12 000 et € 100 000. Trois d'entre eux ont accepté la proposition⁷. Cette

5. Selon Transparency International, [EU integrity](http://EU.integrity).

6. Corporate Europe Observatory, [The fire-power of the financial lobby](http://The.fire-power.of.the.financial.lobby), 9 avril 2014.

7. M. Ernst Strasser, ancien ministre autrichien de l'Intérieur, membre du Groupe du Parti populaire européen; M. Zoran Thaler, ancien ministre slovène des Affaires étrangères, membre du Groupe de l'Alliance progressiste des Socialistes et Démocrates au Parlement européen (SD), et l'ancien ministre des Affaires étrangères roumain, M. Adrian Severin, également membre du SD et ancien membre de l'Assemblée. Ils ne sont plus membres du Parlement européen. MM Strasser et Thaler ont mis fin à leur mandat en mars 2011 et ont été condamnés depuis à des peines d'emprisonnement pour corruption dans leur pays d'origine. M. Severin a été mis en examen par l'Agence roumaine de

affaire a révélé que les députés européens entretiennent sans aucune transparence des relations très étroites avec des lobbyistes, de sorte qu'il est important de réglementer et de contrôler ces contacts et, surtout, de les révéler au grand jour.

10. Ce qu'il est convenu d'appeler le «Dalligate» a prouvé que la Commission européenne n'est pas non plus à l'abri des influences indues de certaines industries, en l'occurrence celle du tabac. En octobre 2012, M. John Dalli, à l'époque commissaire de l'Union européenne à la santé et à la protection des consommateurs, a dû démissionner à la suite d'allégations de Swedish Match, un fabricant de produits à base de tabac, selon lesquelles M. Silvio Zammit, un homme d'affaires maltais faisant également de la politique, aurait proposé à cette société de mettre à profit ses «relations» avec M. Dalli dans le but d'influer sur une révision de la réglementation européenne relative aux produits du tabac en échange du versement de € 60 millions. Dans un rapport d'enquête controversé d'octobre 2012 ayant filtré dans la presse, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF)⁸ a conclu à l'absence de preuves solides de la participation directe de M. Dalli, tout en affirmant que l'intéressé était au courant de ces événements⁹. Dans son avis de février 2013 relatif à l'enquête menée par l'OLAF (et dont un résumé a filtré dans la presse en avril 2013), le comité de surveillance de cet Office – composé de quatre experts indépendants – a estimé que les investigations n'avaient pas été menées conformément aux règles et garanties juridiques de l'Union européenne¹⁰. De plus, les autorités judiciaires maltaises ont confirmé, en juin 2013, l'absence de motif pour engager une procédure pénale à l'encontre de M. Dalli¹¹. Par conséquent, le «Dalligate» a ravivé les discussions relatives à l'influence controversée de l'industrie du tabac sur les institutions européennes¹². Le directeur général de l'OLAF, M. Giovanni Kessler, a également été critiqué pour avoir, semble-t-il, outrepassé son mandat et ses prérogatives et mené l'enquête susmentionnée de façon non professionnelle; début mars 2016, la Commission européenne a décidé de lever son immunité à la suite d'une demande du parquet belge¹³.

11. Selon certaines sources, l'essentiel de l'évaluation par l'Union européenne des produits repose sur des données et des documents fournis par le secteur d'activité concerné, à savoir le plus souvent les industries phytopharmaceutique et agroalimentaire. Selon un rapport rédigé par l'ONG Pesticides Action Network¹⁴ et portant sur un échantillon de sept nouveaux pesticides placés sur le marché (et ayant donc au préalable fait l'objet d'une évaluation du risque), seuls 23 % (c'est-à-dire 99 sur 434) des études indépendantes sur la toxicité ont été communiquées par l'industrie concernée et, «en l'absence de toute justification» aucune d'entre elles n'a été considérée comme suffisamment pertinente pour être prise en compte dans le cadre du processus décisionnel. Parallèlement, selon le député européen José Bové (Groupe des Verts/Alliance libre européenne), membre de la commission de l'agriculture et du développement rural, la documentation relative aux organismes génétiquement modifiés (OGM) est communiquée aux institutions européennes et aux autorités des Etats membres par les producteurs eux-mêmes¹⁵. Tous ces éléments font clairement ressortir l'existence d'un conflit d'intérêts et requièrent une analyse plus détaillée.

12. Des experts de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA), un organe de l'Union européenne, entretiennent des relations étroites avec l'International Life Science Institute (ILSI) qui est un important lobby installé à Washington et voué à la défense des intérêts d'entreprises agricoles, chimiques et pharmaceutiques. En mai 2012, la présidente de l'EFSA, M^{me} Diana Banati, a été contrainte à la démission

lutte contre la corruption en septembre 2013 et condamné en première instance à une peine d'emprisonnement en février 2016. Voir, par exemple, T. Vogel, [Ex-MEP convicted of accepting bribes](#), *European Voice*, 12 février 2014, [Romanian MEP expelled over bribery scandal](#), *EurActiv*, 23 mars 2011, ou [Roumanie: prison pour un ex-eurodéputé](#), *Le Figaro*, 24 février 2016.

8. *EurActiv*, [OLAF's Dalligate report slammed as «biased», «amateurish»](#), 29 avril 2013.

9. [Communiqué de presse au nom de la Commission européenne](#), 16 octobre 2012.

10. *Corporate Europe Observatory*, [Supervisory Committee releases 29-page critical assessment of OLAF's Dalligate investigation](#), 6 juillet 2014. Voir également le rapport d'activité du comité de surveillance pour la période janvier 2012-janvier 2013, p. 12, 37 et 42.

11. *Corporate Europe Observatory*, [See no evil, hear no evil, speak no evil. The Commission's \(non-\)response to Dalligate](#), 14 octobre 2013.

12. Michael Hörz, [Looking back at the tobacco lobbying battle: Philip Morris' allies in the European Parliament](#), *Corporate Europe Observatory*, 16 mai 2014. Timothée Vilars, [Des députés européens en guerre contre le lobby du tabac](#), *L'Obs*, 5 mars 2015.

13. [Commission allows Belgian prosecutors to investigate EU anti-fraud chief](#), *Politico*, 11 mars 2016.

14. *Pesticides Action Network*, [Pesticides: des évaluations européennes incomplètes qui vont à l'encontre de la législation!](#), 17 septembre 2014, p. 3; Audrey Loubens, [L'évaluation de la toxicité des pesticides repose quasi-exclusivement sur les données des industriels](#), *Techniques de l'ingénieur*, 12 novembre 2014.

15. Julien Pruvost, [OGM: José Bové dénonce la vision «court-termiste» de l'UE](#), *Libération*, 14 janvier 2015.

Voir également *Corporate Europe Observatory*, [Conflicts on the menu – A decade of industry influence at the European Food Safety Authority \(EFSA\)](#), février 2012.

en raison de ses liens avec ce groupe, dont elle est devenue ensuite officiellement directrice exécutive pour l'Europe. Malgré cela, en octobre 2012, le rapport de la Cour des comptes européenne a révélé que des liens subsistent entre six experts de l'EFSA et l'ILSI, puisque les intéressés siègent au conseil d'administration ou à des comités scientifiques de cet institut¹⁶.

13. Certaines ONG comme Corporate Europe Observatory¹⁷ et Transparency International¹⁸ ont révélé la pratique qui consiste à mener des activités de lobbying tout en conservant un poste officiel ou à utiliser le «pantouflage» séparant les secteurs public et privé. Ces comportements – notamment celui de députés européens qui deviennent lobbyistes ou rejoignent le secteur bancaire à la fin de leur mandat – sont aussi fréquents qu'inquiétants. Selon M. Hoedeman, trois anciens commissaires ont rejoint le secteur financier ou bancaire en 2010, y compris M. Charlie McCreevy (il convient de préciser que, par la suite, la Commission européenne a renforcé ses règles en la matière en adoptant un code de conduite, voir plus bas). Cependant, à la fin du mandat de la Commission Barroso 2 en 2014, un seul commissaire sortant a rejoint le secteur bancaire (en l'occurrence M^{me} Neelie Croes qui a été recrutée par la Bank of America). L'affaire «Dalligate» mentionnée plus haut a également révélé un cas de «pantouflage» au niveau de hauts fonctionnaires de la Commission européenne, puisque – dans le cadre de la préparation du dépôt d'une plainte auprès de la Commission – le fabricant de produits à base de tabac Swedish Match a bénéficié de l'assistance de M. Michel Petite, ancien directeur du service juridique de cette même Commission, qui avait, depuis, rejoint les rangs du cabinet d'avocats Clifford Chance (spécialisé dans le lobbying) tout en restant membre du comité d'éthique ad hoc de cette institution¹⁹. Bien que la Commission européenne soit aujourd'hui dotée de règles claires concernant les conflits d'intérêts, telles qu'elles sont énoncées dans son code de conduite, il n'existe pas de règles analogues pesant sur les membres du Parlement européen qui sont, par ailleurs, également autorisés à exercer une activité secondaire et/ou à siéger au conseil d'administration d'entités du secteur privé (y compris de grosses banques) pendant la durée de leur mandat. Comme n'a pas manqué de le souligner M. Hoedeman au cours de l'audition de juin 2015, au moins cinq membres influents de la Commission des affaires économiques ont rejoint des organes de lobbying travaillant pour les banques à l'expiration de leur mandat en 2014.

14. L'industrie agroalimentaire n'est pas en reste s'agissant d'activités intensives de lobbying. En 2010-11, alors qu'il travaillait sur les règles d'étiquetage des aliments, le Parlement européen a été soumis à des pressions excessives par les lobbyistes²⁰. Selon M. Hoedeman, les intéressés auraient envoyé pendant cette période plus de 150 courriels par jour à chaque député européen, soit 10 fois plus que ceux expédiés par les ONG ayant pour vocation de défendre la santé publique. Les amendements rédigés par les lobbyistes de l'industrie agroalimentaire ont fini par être adoptés et ceux prônant une plus grande transparence dans l'emballage des aliments (sous forme, par exemple, de normes d'étiquetage reposant sur le système de «feux de signalement») ont été rejetés.

15. Un autre exemple intéressant a trait à la guerre des lobbyistes contre les règlements relatifs aux perturbateurs endocriniens (à savoir des produits chimiques interférant avec le système hormonal et ayant des effets nocifs sur la santé comme l'infertilité, le cancer et l'obésité). En raison des pressions exercées par les lobbyistes des industries phytosanitaire et chimique, la Commission européenne avait retardé l'adoption de ses propositions législatives en la matière. L'objectif de ces lobbies était d'empêcher l'interdiction et la restriction d'utilisation de pesticides et de produits chimiques – comme le bisphénol A – couramment utilisés pour emballer les aliments²¹. La tactique de ces groupes de pression incluait la mobilisation de certains acteurs au sein de la Commission européenne de même que d'autres acteurs extérieurs (lobbyistes, scientifiques ou syndicats agricoles), à communiquer des chiffres dramatiques sur l'impact allégué des mesures prévues, à saper l'autorité de scientifiques crédibles, à réclamer une évaluation de l'impact et à invoquer l'accord «de libre-échange» et les négociations sur le TTIP²². L'Autorité européenne de sécurité des aliments, consultée à ce sujet, s'était principalement fiée à des experts de l'industrie agroalimentaire et avait formulé des recommandations extrêmement timides²³.

16. Cour des comptes européenne, *La gestion des conflits d'intérêts dans une sélection d'agences de l'UE*, rapport spécial n° 15/2012, p. 26.

17. *The MEPs who became corporate lobbyists*, Corporate Europe Observatory, 31 mars 2014.

18. *Lobbying in Europe, hidden influence, privileged access*, Transparency International, 15 avril 2015, p. 7.

19. Corporate Europe Observatory, *Leaked OLAF report on Dalli case flawed and inconclusive*, 29 avril 2013.

20. *EU Observer*, *EU food labelling spotlights strength of industry lobbying*, 13 septembre 2011.

21. Corporate Europe Observatory, *A toxic affair. How the chemical lobby blocked action on hormone disrupting chemicals*, S. Horel, mai 2015.

22. *Ibid.*, p. 7. Voir également: Marine Jobert et François Veillerette, *Perturbateurs endocriniens. La menace invisible*, Paris 2015, p. 90-98.

23. *Ibid.*, p. 9.

16. L'industrie automobile représente un autre exemple du pouvoir du lobby des entreprises au niveau de l'Union européenne, puisqu'elle a réussi à influencer sur la teneur du deuxième paquet RDE (émission en conduite réelle) au lendemain du scandale des émissions de diesel produites par des modèles Volkswagen. A l'issue d'un vote très serré, le 3 février 2016, le Parlement européen a décidé de ne pas rejeter les limites d'émission d'oxyde d'azote (NOx) par des véhicules diesel, bien que les normes nouvellement proposées autorisent encore un dépassement de 50 % de la limite légale de 80 milligrammes de NOx par kilomètre²⁴.

3. Définition du «lobbying»

17. Dans la mesure où une pléthore d'acteurs extra-institutionnels tend à influencer le processus décisionnel, générant ainsi un grave risque de conflits d'intérêts et, au-delà, d'emprise sur la réglementation et les politiques, force est d'entamer une réflexion sur la signification du lobbying dans une société démocratique. C'est pourquoi, en 2010, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a élaboré, à l'intention des décideurs au sein de l'exécutif et du législatif, des [Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying](#). Ce document définit le lobbying comme une «communication orale ou écrite avec un agent public en vue d'influencer la législation, les politiques publiques ou les décisions administratives [qui] se concentre souvent sur le pouvoir législatif aux niveaux national et infranational. Toutefois, il touche également l'exécutif, par exemple pour influencer l'adoption de textes réglementaires ou la conception de projets et de contrats»²⁵. Cette définition a été reprise par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) dans son [Rapport sur le rôle des acteurs extra-institutionnels dans un régime démocratique](#)²⁶.

18. La Commission de Venise a en outre spécifié que: a) «[l]e lobbying est le fait d'un acteur 'extra-institutionnel', c'est-à-dire d'une entité ou d'une personne qui n'est pas investie d'une autorité publique ou n'agit pas en vertu d'une mission constitutionnelle»; b) il «s'appuie normalement sur des lobbyistes directement ou indirectement rétribués pour chercher à influencer les décisions politiques, c'est-à-dire exerçant cette activité à titre "professionnel"»²⁷. Dans son rapport, la Commission de Venise utilise indifféremment les termes «groupes d'intérêts», «lobbyistes» et «acteurs extra-institutionnels». Les fonctionnaires, les membres de la classe politique et les organismes publics concernés sont les «cibles» de ces activités de lobbying. La possibilité de lobbying au sein de l'appareil judiciaire et les dons à des partis politiques ne sont pas abordés dans le cadre dudit rapport²⁸.

19. De plus, l'Assemblée, dans sa [Résolution 1744 \(2010\)](#) «Les acteurs extra-institutionnels dans un régime démocratique»²⁹, a rappelé que ces acteurs peuvent inclure les syndicats, les organes consultatifs constitués, les milieux d'affaires, les groupes d'intérêts et de pression, les groupes de sensibilisation, les lobbies et les réseaux plus ou moins formels d'influence, ainsi que les organisations de la société civile (caritatives, sans but lucratif ou non gouvernementales, plus les associations de bénévoles, etc.) ou les organisations religieuses, à savoir des groupes qui tentent d'influencer les décisions politiques. Enfin, selon Transparency International, un certain nombre d'acteurs essayant d'influencer les décisions ne se considèrent pas eux-mêmes comme des lobbyistes et désignent leurs activités sous un autre nom: défense d'une cause, relations publiques ou représentation d'intérêts³⁰.

20. Il ne fait aucun doute que Transparency International elle-même, selon ses propres critères, constitue un organe de défense ou de lobbying. Il en va de même pour les groupes voués à la défense des droits de l'homme comme Amnesty International, Human Rights Watch, etc. Cette remarque tend à confirmer que le lobbying n'est pas un mal en soi. Il contribue au système démocratique en renforçant son aspect pluraliste. Il permet à des individus ou à des groupes de jouer un rôle dans des processus politiques dont ils seraient autrement exclus. Les groupes d'intérêts permettent également de bénéficier d'informations et de compétences extérieures dans le cadre du processus législatif. Par ailleurs, le lobbying peut contribuer à renforcer plutôt qu'à saper la confiance du public dans l'Etat et ses institutions, dès lors que ces derniers prêtent attention aux revendications et aux préoccupations des organisations de citoyens. Il n'empêche que,

24. Euronews, [VW scandal: EU deal allows vehicles to exceed pollution limits](#), 3 février 2016. Voir aussi Corporate Europe Observatory, [Scandal-hit car industry in the driving seat for new emissions regulations](#), 29 janvier 2016.

25. OCDE, [Recommandation du Conseil sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying](#), 18 février 2010, C (2010)16.

26. Commission de Venise, *supra* note 4, paragraphe 12.

27. *Ibid.*, paragraphe 13.

28. *Ibid.*, paragraphe 14.

29. Voir également le rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, Doc. 12278 (rapporteur M. Hendrik Daems, Belgique, ADLE).

30. Transparency International, *supra* note 18, p. 7

comme la Commission de Venise n'a pas manqué de le souligner, l'influence des lobbies soulève des préoccupations sous l'angle de leur légitimité, de leur représentativité, de leur transparence et de leur obligation de rendre compte³¹. L'une des manières de lutter contre les effets potentiellement négatifs du lobbying, notamment sous l'angle de la reddition de comptes et de la transparence, consiste à réglementer les activités des lobbyistes et à permettre à tout citoyen d'avoir accès aux informations pertinentes, y compris sous la forme de documents.

21. La protection des lanceurs d'alerte – qui révèlent des pratiques non transparentes et notamment des actes de corruption – constitue un instrument important de promotion de la transparence des institutions. Encourager des personnes à dénoncer des abus de l'intérieur constitue un élément clé de la bonne gouvernance. Je me garderai cependant de traiter dans le détail ce sujet important – qui a fait l'objet d'un rapport rédigé par mon collègue de la commission, M. Pieter Omtzigt (Pays-Bas, PPE/DC) – ainsi que de la [Résolution 2060 \(2015\)](#) et de la [Recommandation 2073 \(2015\)](#) de l'Assemblée «Améliorer la protection des donneurs d'alerte»³².

4. Instruments relatifs à l'ouverture et à la transparence du processus législatif

4.1. Au sein du Conseil de l'Europe

4.1.1. Règles générales

22. Le Conseil de l'Europe a de tout temps soutenu la participation de la société civile aux affaires publiques³³. Il voit dans le pluralisme des intérêts une caractéristique importante de la démocratie et reconnaît qu'il est parfaitement légitime pour les membres de la société de s'organiser et de défendre leurs intérêts. La société civile contribue à instaurer un équilibre entre les intérêts et à représenter les minorités³⁴. Toutefois, le fait que ces activités demeurent non réglementées pourrait porter atteinte aux principes démocratiques³⁵.

23. La [Recommandation CM/Rec\(2007\)14](#) du Comité des Ministres énonce une série de normes minimales relatives à la création, l'organisation, la gestion et le statut juridique des ONG et formule des règles de transparence. Elle prévoit également que des «mécanismes gouvernementaux et quasi gouvernementaux à tous les niveaux devraient garantir la participation effective des ONG sans aucune discrimination au dialogue et à la consultation sur les objectifs et décisions de politique publique», notamment en facilitant «une divulgation ou un accès appropriés à l'information officielle».

24. La Cour européenne des droits de l'homme («la Cour») ne s'est pas encore intéressée directement au lobbying. Elle a cependant confirmé à plusieurs reprises qu'«il n'est pas de démocratie sans pluralisme»³⁶. Selon la Cour, le pluralisme implique «un équilibre (...) qui assure aux minorités un juste traitement et qui évite tout abus d'une position dominante»³⁷.

25. Les droits à la liberté d'expression et d'association, tels qu'ils sont garantis respectivement par les articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention»), revêtent une importance particulière dans ce contexte. Les groupes et entités participant à des activités de lobbying bénéficient des garanties énoncées par l'article 11, dans la mesure où ils constituent des «associations» au sens de cette disposition. De plus, les diverses modalités que peuvent revêtir les activités de lobbying s'analysent en une réception ou une communication d'informations ou d'idées au sens de l'article 10. La Cour a reconnu la contribution essentielle des partis politiques au pluralisme et à la démocratie et admis que «les associations créées à d'autres fins (...) sont également importantes pour le bon fonctionnement de la démocratie»³⁸. De ce point de vue, «[i]l est tout naturel, lorsqu'une société civile fonctionne correctement, que

31. Commission de Venise, *supra* note 4, paragraphe 50.

32. Voir également [Doc. 13791](#).

33. [Recommandation CM/Rec\(2007\)14](#) du Comité des Ministres aux Etats membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe, adoptée par le Comité des Ministres le 10 octobre 2007.

34. Commission de Venise, *supra* note 4, paragraphe 43.

35. [Recommandation 1908 \(2010\)](#) «Le lobbying dans une société démocratique (code de bonne conduite en matière de lobbying)», paragraphes 1 et 2. Voir aussi le rapport de la commission des questions économiques et du développement, Doc. 11937 (rapporteur M. José Mendes Bota, Portugal, PPE).

36. [Refah Partisi \(Parti de la Prospérité\) et autres c. Turquie](#), arrêt du 13 février 2003, Requêtes n°s 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, paragraphe 89, [Affaire Parti socialiste et autres c. Turquie](#), arrêt du 25 mai 1998, Requête n° 21237/93, paragraphe 41.

37. [Gorzelik et autres c. Pologne](#), arrêt du 17 février 2004, Requête n° 44158/98, paragraphe 90.

les citoyens participent dans une large mesure au processus démocratique par le biais d'associations au sein desquelles ils peuvent se rassembler avec d'autres et poursuivre de concert des buts communs». Pourtant, la Cour ne reconnaît pas un «droit au lobbying» en tant que tel.

26. L'article 10 de la Convention ne reconnaît pas un droit général d'accès aux données et documents administratifs, même si sa jurisprudence évolue progressivement vers la reconnaissance d'un droit d'accès à l'information en tant qu'élément fondamental du dialogue entre la société civile au sens large et les autorités politiques³⁹. Le Conseil de l'Europe, quant à lui, a adopté une Convention sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205), laquelle constitue le seul instrument international reconnaissant expressément ce droit en tant que tel. Les limitations de ce droit doivent être établies dans la loi, nécessaires dans une société démocratique et proportionnelles au but poursuivi (par exemple la sécurité nationale, la défense ou la vie privée). La Convention sur l'accès aux documents publics réaffirme l'importance que revêt la transparence des autorités publiques dans une société démocratique pluraliste et énonce les normes minimales à appliquer au traitement des demandes d'accès aux documents publics. Malheureusement, elle n'a été jusqu'à présent ratifiée que par huit pays (la Bosnie-Herzégovine, l'Estonie, la Finlande, la Hongrie, la Lituanie, le Monténégro, la Norvège et la Suède), alors que son entrée en vigueur nécessite 10 ratifications.

27. Le [Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel](#) adopté par la Conférence des OING le 1^{er} octobre 2009 inclut des principes généraux, des lignes directrices, des outils et des mécanismes conçus pour renforcer la participation des organisations de la société civile au processus de prise de décision politique et a été avalisé par le Comité des Ministres⁴⁰.

28. Le Conseil de l'Europe a également adopté un certain nombre de conventions relatives à la lutte contre la corruption qui mentionnent le lobbying. La Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) et son protocole additionnel (STE n° 151) portent sur des sujets tels que l'incrimination de la corruption dans les secteurs public et privé, tandis que la Convention civile sur la corruption (STE n° 174) s'attache à la responsabilité et à la réparation des dommages provoqués par les actes de corruption. En outre, la Recommandation R(2000)10 du Comité des Ministres sur les codes de conduite pour les agents publics régit la conduite des intéressés (sans toutefois s'appliquer aux représentants élus, aux membres du gouvernement et aux personnes exerçant des fonctions judiciaires) et énonce des règles portant notamment sur les conflits d'intérêts, les cadeaux, la vulnérabilité à l'influence d'autrui ou la cessation de fonctions publiques. La surveillance du respect de ces normes a été confiée au GRECO, dont le [treizième rapport général d'activités \(2012\)](#) contient un article thématique intitulé «Lobbying et corruption»⁴¹. Le GRECO mène actuellement son quatrième cycle d'évaluation, consacré à la «prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs».

4.1.2. Les travaux de l'Assemblée

4.1.2.1. Règles internes

29. L'Assemblée a adopté deux textes relatifs au lobbying, aux conflits d'intérêts et à la corruption. En ce qui concerne son propre fonctionnement, elle s'est attachée à améliorer son cadre institutionnel et à promouvoir les principes de transparence, de responsabilité, d'intégrité et de primauté de l'intérêt public. Ainsi, en adoptant la [Résolution 1554 \(2007\)](#) sur les conflits d'intérêts, elle a décidé d'annexer à son Règlement des dispositions régissant les déclarations de patrimoine de ses membres⁴². En outre, un code de conduite des rapporteurs (Annexe IV du Règlement) a été adopté par la [Résolution 1799 \(2011\)](#) et les lignes directrices pour l'observation des élections ont été complétées par des dispositions sur le conflit d'intérêts et la déontologie des membres des commissions ad hoc.

38. *Ibid.*, paragraphe 92.

39. *Sdružení Jihočeské matky c. République tchèque*, Requête n° 19101/03, décision sur la recevabilité du 10 juillet 2006, p. 9 et 10.

40. [Déclaration du Comité des Ministres sur le Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel](#), 21 octobre 2009.

41. Adopté par le GRECO à sa réunion du 18 au 22 mars 2013.

42. [Application de l'article 13 du Règlement](#), article 1.1: «Tous les candidats aux fonctions de rapporteur sont tenus de faire une déclaration orale concernant tout intérêt professionnel, personnel, financier ou économique susceptible d'être jugé pertinent ou d'entrer en conflit avec le sujet du rapport ou avec le pays concerné par le rapport au moment de la nomination en commission.». En vertu de l'article 3, «[I]es commissions sont autorisées à relever un rapporteur de ses fonctions s'il a omis de déclarer un intérêt pertinent ou fait une fausse déclaration».

30. En adoptant sa [Résolution 1903 \(2012\)](#) «Déontologie des membres de l'Assemblée parlementaire: bonne pratique ou devoir?»⁴³, l'Assemblée a approuvé un code de conduite que ses membres doivent respecter dans l'exercice de leurs fonctions. Ce code de conduite (Annexe II du Règlement) vise à répondre aux préoccupations générales, s'agissant notamment «du favoritisme politique, des offres de cadeaux ou d'hospitalité faites aux membres, des situations de conflits d'intérêts ou de l'utilisation du mandat pour la promotion et la défense d'intérêts personnels». Il impose de nouvelles obligations aux membres de l'Assemblée (comme celle, prévue par le paragraphe 14 du code de conduite, de faire enregistrer auprès du secrétariat tout cadeau d'une valeur supérieure à € 200) et donne la possibilité au président de l'Assemblée de demander des éclaircissements et de sanctionner les membres qui auraient violé le code de conduite (en préparant une déclaration motivée lue devant l'Assemblée ou en excluant un membre des séances de l'Assemblée); jusqu'à présent cependant, ces nouvelles dispositions ont rarement été appliquées. D'après les informations reçues du secrétariat, un seul cadeau a été enregistré et le président de l'Assemblée a eu recours aux dispositions disciplinaires dans un seul cas (en janvier 2014, à l'égard de M. Tamás Gaudi Nagy (Hongrie), essentiellement pour ses propos provocateurs lors de la réunion de notre commission en décembre 2013).

31. Dans sa [Résolution 1903 \(2012\)](#), l'Assemblée a également pris note du problème des «représentants d'intérêts», agissant au nom d'entités privées ou d'Etats, qui exercent des pressions sur ses membres jusque dans l'enceinte du Palais de l'Europe. Elle a considéré que des «procédures claires et transparentes» devraient être introduites pour réglementer leur accès à l'Assemblée. Elle a ainsi chargé le Bureau de «réviser les règles d'accès au Palais de l'Europe et d'utilisation des locaux, ainsi que les annexes aux règles concernées» et, en ce qui concerne les prérogatives de ses anciens membres, de modifier le règlement spécial sur l'honorariat à l'Assemblée ainsi que le règlement spécial sur le titre et les prérogatives de président(e) honoraire de l'Assemblée. S'agissant de la première recommandation, il n'y a pas eu d'évolution notable. S'agissant de la seconde, le règlement spécial sur l'honorariat à l'Assemblée a été révisé en 2014 (voir Annexe XVIII du Règlement, paragraphe 3, et Annexe XIX, paragraphe 3): depuis, les anciens membres et les anciens présidents de l'Assemblée qui représentent ou défendent les intérêts d'autres personnes ou entités ne peuvent jouir des prérogatives liées au statut de membre associé honoraire en ce qui concerne la diffusion des documents et l'accès aux bâtiments et aux salles de réunion. Pour autant, l'Assemblée n'a pas décidé d'imposer des restrictions supplémentaires (comme des «périodes d'attente») aux anciens membres de l'Assemblée car «l'étendue du problème n'appelle pas la mise en place de telles restrictions»⁴⁴.

4.1.2.2. *Recommandations adressées aux acteurs externes et leur suivi*

32. L'Assemblée s'est intéressée plus spécialement à la question du lobbying dans les sociétés démocratiques dans sa [Résolution 1744 \(2010\)](#) sur les acteurs extra-institutionnels dans un régime démocratique et dans sa [Recommandation 1908 \(2010\)](#) relative au lobbying dans une société démocratique (code européen de bonne conduite en matière de lobbying).

33. Dans sa [Résolution 1744 \(2010\)](#), l'Assemblée a examiné le rôle des acteurs extra-institutionnels, y compris les lobbies et les réseaux d'influence, et relevé que leurs activités peuvent soulever certaines préoccupations sous l'angle des principes fondamentaux de la démocratie, qu'il s'agisse de la légitimité douteuse des intéressés, de l'absence de transparence de leur fonctionnement interne et du fait qu'ils ne sont soumis à aucune véritable obligation démocratique de reddition de comptes. L'Assemblée a donc invité la Commission de Venise à examiner la question.

34. Dans sa [Recommandation 1908 \(2010\)](#), l'Assemblée a noté que, même si le lobbying est parfaitement légitime dans une société démocratique et pluraliste, «le lobbying non réglementé et occulte, en tant que tel, peut miner les principes démocratiques et la bonne gouvernance». C'est souvent particulièrement le cas dans «les Etats membres du Conseil de l'Europe aux traditions démocratiques peu enracinées, où l'absence de vrais contrepoids et de mécanismes de contrôle exercés par la société civile constitue un danger». Aux yeux de l'Assemblée, dans une société démocratique, les citoyens ont le droit de connaître l'identité des organisations de lobbying qui influencent le processus de prise des décisions politiques et économiques; une plus grande transparence des activités de lobbying pourrait à la fois renforcer l'obligation de reddition de comptes des acteurs du monde politique et économique et restaurer la confiance du public dans le

43. Voir également le rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles (rapporteur: M. Olivier Heald, Royaume-Uni, GDE), [Doc. 13000](#).

44. *Ibid.*, paragraphe 37.

fonctionnement démocratique des pouvoirs publics. C'est pourquoi, l'Assemblée a recommandé au Comité des Ministres d'élaborer un code européen de bonne conduite en matière de lobbying sur la base des principes formulés dans le paragraphe 11 de ladite résolution:

«11.1. les activités de lobbying devraient être définies très clairement, en faisant une distinction entre les activités professionnelles rémunérées et les activités des organisations de la société civile, sans oublier les entités qui pratiquent l'autorégulation dans différents secteurs économiques;

11.2. la transparence dans les activités de lobbying devrait être renforcée;

11.3. des normes applicables aux responsables politiques, aux fonctionnaires, aux membres des groupes de pression et aux entreprises devraient être établies, 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. les organisations de lobbyistes devraient être préalablement consultées sur tout projet de texte de loi en la matière;

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

35. En réaction à la [Recommandation 1908 \(2010\)](#), le Comité des Ministres a rejoint l'avis de l'Assemblée et déclaré «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»⁴⁵ tout en prenant note que le GRECO et la Conférence des Organisations internationales non gouvernementales (OING) soutiennent l'idée de l'élaboration d'un code de conduite.

36. A la suite de l'adoption par l'Assemblée de sa [Résolution 1744 \(2010\)](#), en 2013 la Commission de Venise a lancé l'étude susmentionnée, laquelle a conduit à la publication du [Rapport précité sur le rôle des acteurs extra-institutionnels dans un régime démocratique \(Lobbying\)](#). Dans ce document, la Commission de Venise analyse «le lobbying» comme un concept et relève que ce phénomène constitue d'une part un problème pour le processus démocratique et d'autre part une excellente occasion pour les responsables d'entrer en contact avec différentes parties prenantes. Comme l'a souligné le professeur Maiani, l'un des auteurs du rapport, le lobbying constitue également un composant important du pluralisme et du processus démocratique et permet aux responsables de bénéficier de compétences spécifiques auxquelles ils n'auraient pas accès autrement. Toutefois, la même étude mentionne quatre préoccupations dans ce contexte: 1) en ce qui concerne la participation de certains acteurs dépourvus de légitimité politique; 2) en ce qui concerne l'inégalité des ressources et la distorsion possible du processus; 3) en ce qui concerne la reddition de comptes sur la manière dont les responsables parviennent à certaines conclusions; et 4) en ce qui concerne la notion de conflit d'intérêts et, plus particulièrement, la pratique de «pantouflage». La réglementation ne peut au mieux qu'atténuer ces problèmes et la divulgation des données ne mettra pas fin à l'inégalité de la répartition des ressources. La Commission de Venise recommande l'adoption de règlements relatifs aux activités de lobbying tout en s'abstenant de proposer des solutions concrètes. Elle recommande également l'enregistrement obligatoire des lobbyistes, l'introduction d'une période d'attente pour certains types d'activités et l'établissement d'autorités chargées de surveiller le lobbying. Les règlements pertinents devraient avoir une portée large et ne pas établir de distinction entre les différents acteurs, sous peine de créer des poches dans lesquelles l'obligation de reddition de comptes ne s'applique pas.

37. A de nombreuses occasions, l'Assemblée a également pris position sur la lutte contre la corruption. Dans sa [Résolution 1214 \(2000\)](#) sur le rôle des parlements dans la lutte contre la corruption⁴⁶, elle a recommandé entre autres que les institutions étatiques – y compris les parlements eux-mêmes – soient «transparentes et responsables, de manière à pouvoir résister à la corruption ou à permettre de la dénoncer rapidement». De plus, en juin 2013, elle a adopté la [Résolution 1943 \(2013\)](#) et la [Recommandation 2019 \(2013\)](#) «La corruption: une menace à la prééminence du droit»⁴⁷ et énonçant une série de lignes directrices dans ce domaine. Dans ladite recommandation, elle propose, une fois de plus, au Comité des Ministres d'établir une série de lignes directrices pour les codes de conduite et d'éthique des agents publics, conformément aux principes directeurs énoncés par la [Recommandation 1908 \(2010\)](#) (code européen de

45. CM/AS(2010)Rec1908 final, 19 novembre 2010, réponse adoptée par le Comité des Ministres le 17 novembre 2010, paragraphe 3.

46. Voir aussi le rapport de la commission des questions économiques et du développement (rapporteurs: MM. Leers et Tallo), [Doc. 8652](#).

47. Voir également le rapport rédigé par notre collègue de la commission, M^{me} Mailis Reps (Estonie, ADLE), [Doc. 13228](#).

bonne conduite en matière de lobbying) et de lancer une étude de faisabilité sur le lobbying. Le Comité des Ministres a répondu à l'Assemblée qu'il a chargé le Comité européen de coopération juridique (CDCJ) – dans le cadre du programme d'activités et du budget 2014-15 – de préparer, sous réserve d'une étude préalable de faisabilité, un instrument juridique sur la réglementation des activités de lobbying⁴⁸. Le CDJC travaille actuellement à l'élaboration d'un instrument juridique pertinent du Conseil de l'Europe.

38. Le 8 avril 2014, l'Assemblée a lancé sa **plate-forme contre la corruption**: un espace de dialogue visant à promouvoir la transparence et l'honnêteté dans la vie publique. Jusqu'à présent, plusieurs réunions et séminaires sur le thème de la lutte contre la corruption ont été organisés dans le cadre de cette initiative.

39. L'Assemblée s'est penchée sur la question de la relation entre la santé publique et les intérêts de l'industrie pharmaceutique dans sa **Résolution 1749 (2010)** et sa **Recommandation 1929 (2010)** «Gestion de la pandémie H1N1: nécessité de plus de transparence»⁴⁹, ainsi que dans un texte plus récent, la **Résolution 2071 (2015)** «La santé publique et les intérêts de l'industrie pharmaceutique: comment garantir la primauté des intérêts de santé publique?»⁵⁰. Dans sa **Résolution 1749 (2010)** et sa **Recommandation 1929 (2010)**, l'Assemblée a critiqué les mesures adoptées par les autorités sanitaires aux niveaux européen et national dans le cadre de la pandémie de grippe H1N1 et souligné que l'absence de transparence des décisions des pouvoirs publics porte atteinte aux principes démocratiques et à la bonne gouvernance. Dans sa **Résolution 2071 (2015)**, l'Assemblée a adressé un certain nombre de recommandations aux Etats membres concernant le cadre réglementant les interactions entre l'industrie pharmaceutique et les acteurs du secteur de la santé (transparence des intérêts des experts et du coût de la recherche, évitement des conflits d'intérêts et de la pratique de «pantouflage», engagement à prendre des décisions dans le domaine de la santé sur la base de considérations de santé individuelle et publique)⁵¹. En outre, lorsqu'elle a examiné les effets potentiels des champs électromagnétiques sur la santé dans sa **Résolution 1815 (2011)** «Le danger potentiel des champs électromagnétiques et leur effet sur l'environnement»⁵², elle a également recommandé aux Etats membres du Conseil de l'Europe de «rendre obligatoire la transparence des groupes de pression».

4.2. Au sein de l'Union européenne

4.2.1. Règles relatives au processus de prise de décision

40. Le Traité sur l'Union européenne énonce les règles de prise de décision démocratique. En vertu de son article 10.3, deuxième phrase, «les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens». L'article 11 impose des obligations spécifiques aux institutions de l'Union européenne tenues de donner «par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union» (paragraphe 1) et d'entretenir «un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile» (paragraphe 2). La Commission européenne «procède à de larges consultations des parties concernées (...) en vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union» (paragraphe 3). De plus, le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne précise que les institutions, organes, bureaux et agences de l'Union européenne doivent travailler de manière aussi ouverte que possible (article 15.1).

41. Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne consacre également un droit d'accès aux documents des institutions, organes et organismes de l'Union (conformément à son article 15.3 et sous réserve des principes et des conditions fixés conformément à cette disposition). Ce droit est aussi garanti par l'article 42 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – lequel ne concerne toutefois que les documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne.

48. Comité des Ministres, Réponse à la **Recommandation 2019 (2013)** de l'Assemblée, **Doc. 13390**.

49. Voir le rapport de la commission des questions sociales, de la santé et de la famille, **Doc. 12283** (rapporteur: M. Paul Flynn, Royaume-Uni, SOC).

50. Voir aussi le rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, **Doc. 13869** (rapporteur: M^{me} Liliane Maury Pasquier, Suisse, SOC).

51. Voir, notamment, les paragraphes 6.1 et 6.2 de la résolution.

52. Voir aussi le rapport de la commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales, **Doc. 12608** (rapporteur: M. Jean Huss, Luxembourg, SOC).

4.2.2. Mesures de transparence

42. Le Parlement européen a été la première institution européenne à réglementer les activités de lobbying en son sein en introduisant le premier registre de lobbyistes et en adoptant un code d'éthique auquel les intéressés doivent se soumettre. Cette mesure a été saluée en son temps par l'Assemblée dans sa [Recommandation 1908 \(2010\)](#). En 2008, la Commission européenne a établi un Registre des représentants d'intérêt qui a été amélioré en 2011 sous la forme d'un [Registre de transparence](#) après que le Parlement européen a rejoint l'initiative. Le 10 février 2016, le registre comptait 9 055 entrées, soit la moitié (ou un tiers selon les sources) du nombre estimé de lobbyistes.

43. Le [Registre de transparence](#) rend publiques des informations telles que le nombre d'employés travaillant pour des entreprises de lobbying, les principales propositions législatives auxquelles ces personnes s'intéressent et le montant des sommes qu'elles ont dépensées pour atteindre leurs objectifs. Le 27 janvier 2015, une nouvelle version dite «de deuxième génération» du Registre a été mise en place. Désormais, les lobbyistes doivent fournir des informations supplémentaires sur leur participation à des comités, forums et autres intergroupes, ainsi que sur les dossiers législatifs qu'ils suivent au moment considéré. De plus, une procédure simplifiée «d'alerte et de plainte» permet de renforcer la surveillance et de traiter avec plus de diligence les informations présumées trompeuses. La nouvelle version impose également l'obligation d'enregistrer toutes les personnes désireuses de rencontrer des commissaires ou des membres de leur cabinet ou bien des directeurs généraux, ainsi que toute autre organisation désireuse de prendre la parole dans le cadre d'auditions organisées par le Parlement européen. Selon ce registre, les lobbyistes salariés, ainsi que les associations commerciales et professionnelles, représentent la plus grande part des inscrits (4 629 entrées sur 9 055). Ils sont suivis par les organisations non gouvernementales (2 252 entrées), les bureaux-conseil, les cabinets d'avocats et les consultants indépendants (1 057 entrées), les groupes de réflexion et les organismes universitaires et de recherche (649 entrées), les organisations représentant des collectivités locales, régionales ou municipales, ainsi que d'autres entités publiques ou mixtes, etc. (429 entrées) et les Eglises (39 entrées). Par exemple, sur les 9 055 lobbyistes enregistrés: 4 672 déclarent se livrer à des activités de lobbying en matière «d'environnement»; 4 111 en matière de «recherche et technologie»; 4 001 en matière de «marché intérieur»; 3 861 en matière «d'entreprise»; 3 503 en matière «d'énergie»; 3 410 en matière «d'affaires économiques et financières»; 3 115 en matière «de commerce»; 2 666 en matière de «santé publique», et 2 243 en matière «d'agriculture». Le registre soulève encore des préoccupations dans la mesure où il demeure facultatif pour les groupes de pression et, par conséquent, pourrait s'avérer incomplet⁵³. Les règles pertinentes devraient faire l'objet d'une révision en 2017, mais – selon la Commission européenne – l'enregistrement restera facultatif⁵⁴, même si la Commission Juncker a envisagé de proposer un registre obligatoire pour les trois principales institutions de l'Union européenne⁵⁵. Enfin, ce registre est accompagné d'un [code de conduite](#) répertoriant l'ensemble des règles, codes et pratiques de bonne gouvernance que les agents publics, les autres membres du personnel et les représentants des groupes d'intérêts doivent respecter.

44. La possibilité de s'inscrire au Registre de transparence ne vise pas le Conseil de l'Union européenne ou les représentations permanentes des Etats membres auprès de l'Union européenne, malgré le rôle important joué par les intéressés dans le processus législatif. Selon une étude de Transparency International publiée en avril 2015 et portant sur 19 pays plus les trois institutions européennes, avec un score de 19 %, le Conseil de l'Union européenne occupe l'avant-avant-dernière place concernant la solidité de son ensemble de garanties réglementaires et l'efficacité de ses efforts visant à promouvoir un lobbying ouvert et éthique, tandis que la Commission européenne obtient 53 % et le Parlement européen 37 %. Ladite étude se concentre sur la transparence des organismes officiels, l'intégrité de leurs agents et des lobbyistes et l'égalité d'accès au processus décisionnel⁵⁶. Le score moyen pour les trois institutions est de 36 %.

45. De plus, la ligne de démarcation entre recherche et lobbying est de plus en plus floue, dans la mesure où de «groupes de réflexion» prétendument indépendants sont en fait des lobbyistes. Ces faux «groupes de réflexion» – parfois créés directement par des organes de lobbying – se livrent à des travaux qui sont ensuite présentés comme le fruit d'une recherche indépendante⁵⁷. Par ailleurs, l'Union européenne est dépourvue d'un système fiscal comparable à celui des Etats-Unis, lequel aurait permis d'établir avec plus de précision si une entité particulière constitue un lobby, un organisme de recherche ou un groupe de réflexion⁵⁸.

53. Gil Lejeune, [Lobbying: à la poursuite de la transparence](#); *Huffington Post*, 26 février 2013.

54. Communiqué de presse, [Version révisée du registre de transparence: plus d'informations, plus d'incitations et plus de fermeté à l'égard de ceux qui enfreignent les règles](#), Commission européenne, Bruxelles, 15 avril 2014.

55. Communiqué de presse, [La Commission et le Parlement mettent en œuvre de nouvelles règles relatives au registre de transparence](#), Commission européenne, Bruxelles, 27 janvier 2015.

56. Transparency International, *supra* note 18, p. 8.

46. Des ONG comme ALTER-EU, Corporate Europe et Transparency International ont dénoncé le caractère non contraignant du Registre de transparence en déplorant que ce mécanisme ne donne pas aux citoyens une image exacte de la situation au niveau du lobbying qui prévaut à Bruxelles. Elles appellent à des mesures instituant des sanctions en cas de défaut d'enregistrement et/ou de communication de données inexactes. Comme souligné dans le rapport de 2015 rédigé par ALTER-EU, certains lobbyistes importants (travaillant notamment pour le secteur financier, des consultants, des cabinets d'avocats ou de grosses sociétés) n'ont toujours pas pris la peine de s'inscrire. Bon nombre des entrées du registre sont peu fiables: certaines officines de lobbying taisent le nom de leurs clients, d'autres dissimulent leur identité derrière des acronymes non identifiés ou bien minimisent leurs dépenses et le nombre de leurs employés. Selon le rapport, le secrétariat du Registre de transparence «ne procède pas à une vérification proactive (...) du caractère précis et crédible des entrées»⁵⁹; selon des représentants de Transparency International, cet organe serait tout simplement en sous-effectif⁶⁰. Des préoccupations se sont fait également jour en ce qui concerne l'accès des lobbyistes aux commissaires et autres agents de l'Union européenne. Même si, depuis novembre 2014, les commissaires de l'Union européenne, les membres de leur cabinet et les directeurs généraux ont l'interdiction de rencontrer des lobbyistes non enregistrés, aucun mécanisme n'a été mis en place pour surveiller formellement le respect de cette règle et, en outre, les mêmes lobbyistes peuvent facilement rencontrer des agents situés plus bas dans la hiérarchie hors de tout contrôle⁶¹.

47. Une étude récente commandée par le Parlement européen sur l'état du lobbying dans ses murs révèle que cette institution représente une cible importante pour les lobbyistes, à la fois au niveau de tous les députés et à celui des commissions. Les députés européens sont contactés – au stade de l'examen de propositions d'amendements en commission et du vote en séance plénière – par des groupes n'ayant rien à voir avec leur circonscription⁶². Les commissions les plus sollicitées sont celles: de l'industrie, de la recherche et de l'énergie (ITRE); de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire (ENVI); du marché intérieur et de la protection des consommateurs (IMCO); et des affaires économiques et monétaires (ECON). Toutes ces commissions s'occupent en effet de questions relevant de l'intégration et de la réglementation du marché de l'Union européenne. L'étude fait l'éloge du Registre de transparence décrit comme l'«une des bases de données les plus vastes au monde concernant les activités de lobbying», tout en déplorant que l'accès aux informations pertinentes ne soit pas toujours direct. Selon ses auteurs, l'accès aux informations figurant déjà dans le registre pourrait être facilité et le Conseil de l'Union européenne devrait, lui aussi, alimenter cette base de données.

48. Des controverses se sont fait jour également à propos du fonctionnement et de la composition des groupes d'experts de la Commission européenne (dans la Direction-générale Agriculture – groupes de dialogue civil) et de ce qu'il est convenu d'appeler «les trilogues». En ce qui concerne les groupes d'experts, plus de 800 groupes consultatifs de ce type jouent un rôle crucial en aidant la Commission à élaborer des propositions législatives, des initiatives et des «actes délégués» (qui peuvent être adoptés par la Commission européenne à la demande du Conseil ou du Parlement européen, conformément à l'article 290 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁶³) et à mettre en œuvre une législation et des politiques visant divers aspects du fonctionnement du marché intérieur de l'Union européenne. Ces entités se composent d'individus, d'organisations, de représentants des Etats membres ou d'autorités publiques. Toutefois, ladite composition reste le plus souvent inconnue du grand public et elle est souvent perçue comme déséquilibrée, puisque les intérêts des entreprises sont beaucoup mieux représentés que ceux des acteurs non économiques. De plus, la plupart des documents relatifs à ces réunions ne sont pas publics. Une étude de 2015 commandée par le Parlement européen confirme que ce déséquilibre n'a pas diminué depuis 2013, même si quelques progrès ont pu être notés. En ce qui concerne la transparence, depuis 2013, la Commission européenne a augmenté la fréquence de ses appels aux lobbyistes invitant les intéressés à se

57. [Are think tanks turning into lobbyists?](#), *Transparify*, 12 mars 2014.

58. Xavier Carpentier-Tanguy, [Vous avez dit Lobby?](#), Observatoire des Think Tanks, 15 octobre 2010.

59. Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation (ALTER-EU), *New and Improved? Why the EU Lobby register still fails to deliver*, janvier 2015, p. 3.

60. Euractiv, [EU institutions are less transparent than many member states](#), D. Freund et A. Johnson, 2 septembre 2015.

61. *Ibid.*, p. 6.

62. Parlement européen, Direction générale des politiques internes, Département thématique C: Droits des citoyens et affaires constitutionnelles, *Institutional and Constitutional aspects of Special Interest Representation* [en anglais uniquement]. Etude destinée à la Commission AFCE, 2015, p. 71.

63. A la suite d'une délégation du pouvoir législatif, la Commission européenne peut adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels d'un acte législatif; ils priment les lois nationales. Cette procédure est souvent utilisée pour tenir compte de progrès scientifiques ou techniques ou d'événements spécifiques, ou pour actualiser les valeurs quantitatives dans de nombreux domaines comme le marché intérieur, l'agriculture, l'environnement, la protection des consommateurs, les transports et l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

faire enregistrer (même si cette formalité demeure facultative) et le Registre des groupes d'experts permet d'accéder plus facilement à des informations relatives aux activités de ces entités. Pourtant, l'étude conclut au défaut incontestable de conformité de la Commission européenne aux critères d'équilibre et de transparence fixés par le Parlement européen⁶⁴.

49. Le terme «trilogue» désigne des négociations informelles entre les trois institutions de l'Union européenne – le Parlement, le Conseil et la Commission – visant à parvenir rapidement à un accord sur de nouveaux textes législatifs. Près de 80 % desdits textes sont aujourd'hui adoptés en première lecture. Selon des estimations, il se serait tenu environ 1 500 réunions de type «trilogue» au cours des cinq dernières années⁶⁵. Les documents relatifs à ces réunions ne sont pas publiquement disponibles et seul un nombre réduit de représentants des trois institutions participe aux trilogues. Par conséquent, les représentants de la société civile que j'ai rencontrés à Bruxelles ont dénoncé le manque de transparence dans ce contexte et l'influence disproportionnée des groupes de lobbying bien organisés sur les participants auxdites réunions.

4.2.3. Accès aux documents

50. A la différence de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 41.2 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne consacre le droit d'accès aux documents en tant que composant du «droit à une bonne administration». Les règles relatives à sa mise en œuvre ont été fixées par le [Règlement \(CE\) n° 1049/2001](#)⁶⁶ il y a plus de 10 ans et auraient peut-être besoin d'être actualisées⁶⁷. En outre, l'Union européenne – contrairement à bon nombre de ses Etats membres – n'a pas encore établi d'autorité indépendante chargée de garantir l'accès aux documents. En pratique, l'accès à certains documents de l'Union européenne n'est pas tâche facile (voir, plus haut, le cas des «trilogues» à titre d'exemple). Selon une étude réalisée par Transparency International en 2014, 78 % des demandes d'accès à des documents visent des dossiers qui relèvent déjà du domaine public et une bonne partie d'entre elles émane de personnes travaillant sur les questions européennes: journalistes, membres d'ONG ou universitaires⁶⁸.

4.2.4. Garanties éthiques

51. La Commission européenne a élaboré en 2011 un [Code de conduite des commissaires](#). Ce texte prévoit notamment que: les commissaires ne peuvent exercer aucune autre activité professionnelle, rémunérée ou non (1.1); lorsqu'ils envisagent d'exercer une activité professionnelle dans les dix-huit mois qui suivent la cessation de leurs fonctions, ils en informent la Commission en temps utile; si l'activité envisagée présente un lien avec le portefeuille du membre de la Commission, la Commission demande l'avis du Comité d'éthique ad hoc (1.2); les membres de la Commission doivent déclarer tout intérêt financier et élément de patrimoine qui pourraient créer un conflit d'intérêts dans l'exercice de leurs fonctions (1.3); et, afin d'éviter tout risque de conflit d'intérêts, les membres de la Commission sont tenus de déclarer les activités professionnelles de leur conjoint/partenaire (1.4). Enfin, les membres de la Commission, lorsqu'ils acceptent un cadeau d'une valeur supérieure à € 50, remettent celui-ci au service du Protocole (1.11).

52. Pourtant, Transparency International a déjà dénoncé certaines irrégularités inhérentes notamment à l'absence d'une définition claire des conflits d'intérêts, de sanctions en cas d'infraction mineure et d'absence de détection proactive, par la Commission européenne, d'éventuels conflits d'intérêts au niveau des commissaires. En outre, d'aucuns se posent également des questions sur la manière dont la Commission applique le code de conduite en pratique et sur la capacité réelle du système à identifier et à gérer d'éventuels conflits d'intérêts⁶⁹.

64. Parlement européen, Direction générale des politiques internes, Département thématique D: Affaires budgétaires, Composition of the Commission's expert groups and the status of the register of expert groups [en anglais uniquement], étude, 2015, p. 8.

65. Communiqué de presse du Médiateur européen du 28 mai 2015, [La Médiatrice ouvre une enquête visant à promouvoir la transparence des «trilogues»](#).

66. [Règlement \(CE\) N° 1049/2001](#) du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.

67. [Ouverture, transparence et accès aux documents et à l'information dans l'Union européenne](#) par le professeur Henri Labayle, Direction générale des politiques internes, Département thématique C: Droits des citoyens et affaires constitutionnelles, 2013, p. 5.

68. Transparency International, [EU Integrity Study](#), 2014.

69. [Ethics and the European Commission: will Juncker practise what he preaches?](#), *Transparency International*, 1^{er} octobre 2014.

4.2.5. Suivi et équilibre interinstitutionnel

53. Le Médiateur européen enquête sur les plaintes dénonçant une mauvaise administration dans les institutions et les organes de l'Union européenne et peut lancer des enquêtes de sa propre initiative. Il reçoit un nombre considérable de plaintes visant des questions d'éthique, des conflits d'intérêts ou la pratique dite «pantouflage»⁷⁰. Comme l'a indiqué M^{me} Hirsch-Ziemińska en juin 2015 dans le cadre de l'audition, en 2014, plus de 21 % des plaintes pour mauvaise administration reçues par la Médiatrice européenne, M^{me} Emily O'Reilly, concernaient le manque de transparence (absence d'accès aux documents d'information, composition des groupes d'experts, conflits d'intérêts et absence de transparence du processus décisionnel). 70 % de ces cas visaient la Commission européenne, mais il y avait des cas qui concernaient d'autres agences européennes. L'action du Médiateur dans ce domaine se fonde sur les articles 10 et 11 du Traité de l'Union européenne, ainsi que sur l'article 15 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Chaque année, le Médiateur lance la Journée internationale pour le droit de savoir (27 septembre) qui place l'accent sur la transparence et la responsabilité; en 2014, cet événement a permis de sensibiliser le public à l'accès aux données cliniques.

54. Le travail du/de la Médiateur/trice dans le domaine de la transparence se concentre sur les points suivants:

- *affaires «de porte tournante»*: A la suite de plaintes déposées par Corporate Europe Observatory, Greenpeace et d'autres ONG en 2014, la Médiatrice a adressé un certain nombre de recommandations à la Commission européenne pour lui demander d'examiner de plus près les affaires de «porte tournante» afin d'éviter les conflits d'intérêts, ainsi que de publier régulièrement en ligne toutes les informations pertinentes relatives aux hauts fonctionnaires de l'Union européenne⁷¹. Le règlement du personnel de l'Union européenne prévoit que chaque agent quittant son emploi doit informer l'institution de toute nouvelle proposition de travail qu'il reçoit pendant les 24 mois suivant son départ. Les anciens hauts fonctionnaires ne sont pas autorisés à exercer des activités de lobbying auprès de leurs anciens collègues pendant 12 mois à compter de leur départ. La Commission a déclaré qu'elle compte publier le nom des intéressés une fois par an, ce qui est le minimum requis, tandis que la Médiatrice maintient sa recommandation d'une publication à des intervalles plus rapprochés. En décembre 2015, ladite Médiatrice s'est félicitée de la publication du nom de certains hauts fonctionnaires ayant quitté la Commission européenne pour occuper un nouvel emploi⁷².
- *lobbying*: A la suite d'une enquête menée en 2012 sur la base de plaintes visant les inexactitudes du Registre de la Commission européenne répertoriant les représentants d'intérêts, la Médiatrice a formulé des recommandations qui ont abouti à la création du Registre de transparence commun et elle a également instamment prié le Conseil de participer à ce mécanisme⁷³.
- *TTIP* (Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement que la Commission est en train de négocier avec les Etats-Unis): à la suite de plaintes relatives au secret des négociations, la Médiatrice a recommandé la divulgation de données supplémentaires concernant les discussions en cours⁷⁴. La Commission et le Conseil ont ultérieurement publié certains documents, tout en refusant d'en publier d'autres en arguant de la protection des données.
- *composition et transparence des groupes d'experts de la Commission européenne* (y compris des groupes de dialogue civil de la DG Agriculture): à la suite de l'enquête qu'elle a lancée de sa propre initiative en 2014, la Médiatrice a appelé de ses vœux un cadre juridiquement contraignant pour tous les groupes les obligeant à divulguer le compte rendu de leur réunion, le CV de leurs membres et d'autres documents. La Commission a annoncé que les procédures de sélection de ces experts seraient à l'avenir plus transparentes et que les dispositions relatives au registre des intéressés seraient révisées en 2016⁷⁵.

70. Rapport annuel 2013 du Médiateur européen, p. 17-19.

71. Projet de recommandation du Médiateur européen dans l'enquête fondée sur les plaintes 2077/2012/TN et 1853/2013/TN contre la Commission européenne [en anglais uniquement], 22 septembre 2014.

72. Médiateur européen, communiqué de presse du 14 décembre 2015, [La Médiatrice salue la publication des noms suite à son enquête sur les «portes tournantes»](#).

73. Médiateur européen, [Rapport annuel 2014](#), section 2.2.

74. Médiateur européen, communiqué de presse du 23 mars 2015, [La Médiatrice félicite la Commission pour les progrès en matière de transparence dans les négociations du TTIP](#).

75. Médiateur européen, communiqué de presse du 2 février 2016, [La Médiatrice estime que les citoyens doivent en savoir plus au sujet des conseils que les groupes d'experts prodiguent à la Commission](#). En ce qui concerne les groupes de dialogue civil de la DG Agriculture: [Propositions pour améliorer le système général des groupes de dialogue civil de la DG AGRI](#), résumé de la décision du 7 septembre 2015.

- «trilogues»: à la suite de l'enquête qu'elle a lancée de sa propre initiative, la Médiatrice a demandé aux trois institutions de l'Union européenne de communiquer des informations sur la partie non publique du processus législatif. Lesdites institutions ont soumis leur avis sur la transparence des «trilogues»⁷⁶.
- *lettre adressée par la Banque centrale européenne (BCE) au Gouvernement irlandais*: un journaliste irlandais avait réclamé la divulgation d'une lettre adressée par la BCE au Gouvernement irlandais en décembre 2011 concernant l'adhésion de ce pays au fonds de sauvetage de l'Union européenne. La BCE avait refusé en invoquant la nécessité de protéger la stabilité financière de l'Irlande. Après avoir étudié la lettre, la Médiatrice a approuvé la décision de la Banque; elle a cependant déclaré que trois ans plus tard (en 2014) les raisons invoquées n'étaient plus valides et que le contenu de la lettre pouvait être divulgué, tout en invitant la BCE à agir de manière plus transparente. Fin 2014, la Banque a décidé de publier la lettre⁷⁷.
- *lobbying de l'industrie du tabac*: A la suite d'une plainte déposée par une ONG faisant état du manquement de la Commission européenne aux obligations qu'elle assume en vertu de la Convention-cadre pour la lutte antitabac (CCLAT) de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), la Médiatrice a estimé que l'approche suivie par la Commission européenne (sauf en ce qui concerne la DG Santé) en matière de publicité des réunions tenues avec les lobbyistes de cette industrie est inadéquate. Elle a aussi critiqué le fait que la Commission ne considère pas les contacts avec les avocats défendant la cause de cette industrie comme des contacts avec des lobbyistes. Dans une recommandation d'octobre 2015, elle a appelé la Commission à publier en ligne le calendrier de toutes les réunions avec les lobbyistes de ce type ou leurs représentants légaux, ainsi que le compte rendu des mêmes réunions. Toutefois, la Commission a estimé pour sa part remplir ses obligations contractées en vertu de la CCLAT⁷⁸.

55. D'autres institutions et organes de l'Union européenne suivent également la question de la transparence. De plus, en 2012, la Cour des comptes européenne a publié un rapport dans lequel elle estime qu'aucune des agences européennes contrôlées⁷⁹ ne gère les situations de conflits d'intérêts de manière appropriée. Un certain nombre de lacunes plus ou moins graves ont été identifiées dans les politiques et les procédures spécifiques de ces agences, tant au niveau du contenu que de la mise en œuvre⁸⁰.

56. Enfin, l'Office européen de lutte antifraude, qui enquête sur les fraudes revêtant la forme d'actes de corruption ou de fautes graves au sein des institutions européennes, a été critiqué par son organe de contrôle (le Comité de surveillance, voir plus haut) comme manquant d'indépendance vis-à-vis de la Commission européenne à la suite de l'enquête qu'il a menée dans l'affaire «Dalligate»⁸¹. Dans son rapport intitulé «[The EU Integrity System](#)», Transparency International dénonce les restrictions budgétaires pesant sur plusieurs organes de contrôle et pouvant avoir pour conséquence l'allongement de la durée des enquêtes et des audits effectués par la Cour des comptes européenne, l'OLAF et le Médiateur. L'ONG fait remarquer que l'OLAF relève de l'administration de la Commission européenne, ce qui soulève des doutes sur son indépendance. Le contrôle exercé par l'Office sur les autres institutions gagnerait en efficacité et en crédibilité si cet organe jouissait d'une plus grande indépendance⁸².

57. Pendant ma visite d'information à Bruxelles, j'ai eu l'occasion de m'entretenir avec le rapporteur du Parlement européen, M. Sven Giegold, auteur d'un projet de rapport intitulé «[Transparence, reddition de comptes et intégrité dans les institutions de l'Union européenne](#)»⁸³. Ce document tient compte des critiques exprimées par le Médiateur européen et les ONG et appelle à une transparence intégrale de l'activité des lobbyistes, ainsi qu'à l'amélioration de l'accès des citoyens à l'information et aux documents. Selon le projet de résolution consacré à cette question, les trois institutions de l'Union européenne «devraient enregistrer et divulguer toutes les contributions de lobbyistes/représentants d'intérêts à l'élaboration de projets de politique, de loi ou d'amendement en qualité "d'empreintes législatives" (...)» (article 1) et le Registre de transparence

76. Médiateur européen, communiqué de presse du 10 décembre 2015, [Ombudsman launches public consultations on transparency of «trilogues»](#).

77. Rapport annuel 2014, *supra* note 39, section 2.1.

78. Médiateur européen, communiqué de presse du 8 février 2016, [La Médiatrice lance une consultation publique sur la transparence des «trilogues»](#).

79. L'Agence européenne de la sécurité aérienne (EASA), l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA), l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) et l'Agence européenne des médicaments (EMA).

80. Cour des comptes européenne, [La gestion des conflits d'intérêts dans une sélection d'agences de l'UE](#), rapport spécial n° 15/2012.

81. [Leaked OLAF report on Dalli case flawed and inconclusive](#), Corporate Europe Observatory, 29 avril 2013.

82. Transparency International, [The EU Integrity System](#), avril 2014, p. 160-163.

83. Parlement européen, Commission des affaires constitutionnelles, projet de rapport 2015/2041 (INI), 18 novembre 2015.

devrait devenir obligatoire et inclure aussi des informations émanant du Conseil de l'Union européenne (articles 7 et 8). Le même projet appelle également à renforcer la transparence des contacts avec les lobbyistes, à réviser le [Code de conduite](#) des députés européens et à porter la «période d'attente» des députés et des commissaires européens à trois ans, à mettre en œuvre les recommandations du Médiateur relatives aux groupes d'experts et à améliorer l'accès des députés et des citoyens européens aux documents de la Commission (y compris ceux visant les négociations commerciales), ainsi qu'à accorder l'accès aux documents relatifs aux «trilogues». Le projet de résolution considère également que le Règlement (CE) n° 1049/2001 devrait être mis à jour et s'appliquer à l'ensemble des institutions, organes, bureaux et agences de l'Union européenne n'étant pas encore couverts, par exemple le Conseil européen, la Banque centrale européenne, la Cour de justice européenne, Europol et Eurojust.

4.3. Au sein des Etats membres

58. Selon le rapport susmentionné de Transparency International⁸⁴, tel qu'il a été publié le 15 avril 2015, 58 % des citoyens de l'Union européenne estiment que le gouvernement de leur pays est largement ou totalement contrôlé par quelques gros intérêts. La vaste majorité des 19 pays européens examinés (l'étude englobait également les trois institutions de l'Union européenne)⁸⁵ ne disposent ni d'une réglementation complète relative au lobbying ni d'un mécanisme permettant de répertorier les contacts entre lobbyistes et décideurs, à la différence de ce qui se passe au Canada et aux Etats-Unis. Sept d'entre eux seulement⁸⁶ sont dotés d'une réglementation spécifique relative au lobbying, laquelle pêche souvent par son caractère lacunaire ou inadapté ou bien pose problème au niveau de sa mise en œuvre. La Slovénie a obtenu le meilleur score (50 %), tandis que les pays frappés par la crise financière (Chypre, Espagne, Italie et Portugal, ainsi que la Hongrie), figurent en bas du classement. Dix pays seulement ont opté pour un système basé sur un registre. Dans une partie d'entre eux, l'inscription est obligatoire (Autriche, Irlande, Lituanie, Pologne, Royaume-Uni et Slovénie), tandis que dans les autres elle est facultative et ne concerne que certaines institutions (France et Pays-Bas) ou bien ne s'impose qu'au niveau infranational (Espagne et Italie). Transparency International regrette également que les codes de conduite en place soient fréquemment incomplets et n'énoncent pas suffisamment de consignes sur la manière de se comporter face à des tiers pratiquant du lobbying.

59. L'étude de 2015 décrite plus haut ne concernait que 19 Etats membres de l'Union européenne. Deux années plus tôt, au sein du Conseil de l'Europe, la Commission de Venise avait procédé à une comparaison analogue dont les conclusions figurent dans le rapport susmentionné sur «Le rôle des acteurs extra-institutionnels dans un régime démocratique». Elle relève que 10 pays au sein du Conseil de l'Europe se sont déjà dotés de règles légales en matière de lobbying: l'Allemagne, l'Autriche, la France, la Géorgie, la Hongrie, deux régions d'Italie (*Consiglio regionale della Toscana* et *Regione Molise*), «l'ex-République yougoslave de Macédoine», la Lituanie, la Pologne et la Slovénie. Au moment de la rédaction du présent rapport, d'autres Etats membres de l'Organisation travaillaient à l'élaboration d'une réglementation pertinente: la Croatie, le Danemark, l'Irlande, le Monténégro, le Royaume-Uni, la Serbie, la République tchèque et l'Ukraine. Parmi les Etats ayant le statut d'observateur au Conseil de l'Europe, les Etats-Unis, ainsi que six des dix provinces canadiennes, ont adopté une réglementation dans ce domaine. Il en va de même d'Israël (qui jouit d'un statut d'observateur à l'Assemblée). Une autre étude a été réalisée par le Centre européen de recherche et de documentation parlementaire en décembre 2012, mais elle ne couvrait que 32 Etats membres du Conseil de l'Europe⁸⁷.

60. Sur la base de plusieurs études consacrées à cette réglementation, on peut distinguer entre trois systèmes caractérisés par leur nature plus ou moins restrictive. Alors que les Etats membres du Conseil de l'Europe ont pour la plupart opté pour un système peu restrictif (l'Allemagne, la France et la Pologne) ou moyennement restrictif (la Hongrie, la Lituanie, ainsi que le Canada et certains Etats des Etats-Unis), une partie des Etats des Etats-Unis d'Amérique ont opté pour un système très restrictif. Selon la Commission de Venise, les institutions européennes – à savoir le Parlement et la Commission – ont adopté des systèmes peu restrictifs.

84. Transparency International, *supra* note 19.

85. Il a été procédé à des évaluations nationales en 2014 en Allemagne, en Autriche, en Bulgarie, à Chypre, en Espagne, en Estonie, en France, en Hongrie, en Irlande, en Italie, en Lettonie, en Lituanie, aux Pays-Bas, en Pologne, au Portugal, en République tchèque, au Royaume-Uni, en République Slovaquie et en Slovénie. Ces 19 pays et les trois institutions de l'Union européenne ont obtenu un score de 31 % en ce qui concerne leurs efforts de promotion de la transparence, de l'intégrité et de l'égalité d'accès en matière de lobbying.

86. Autriche, France, Irlande, Lituanie, Pologne, Royaume-Uni et Slovénie.

87. Y.-M. Doublet, [Lobbying et corruption](#), article thématique contenu dans le treizième rapport général d'activités du GRECO, p. 31.

5. Conclusion

61. Le lobbying est une activité légitime, mais en pratique il est souvent associé au secret, au nombre disproportionné de lobbyistes, à un accès privilégié aux décideurs et à des conflits d'intérêts. Le lobbying malhonnête et secret ne saurait être toléré et il importe de dénoncer et de sanctionner tout acte répréhensible dans ce domaine. Il convient de poursuivre les efforts et de continuer à intégrer les valeurs et les normes du Conseil de l'Europe au sein des Etats membres.

62. Trop d'exemples illustrent le fait que les institutions de l'Union européenne sont constamment ciblées par des lobbyistes dont la plupart travaillent pour de grandes entreprises multinationales. Les activités des intéressés manquent de transparence et leurs ressources dépassent de loin celles des autres groupes d'intérêts comme les associations de consommateurs ou les syndicats.

63. L'Union européenne doit déployer plus d'efforts pour assurer la transparence et l'ouverture de ses institutions, dans la mesure où sa législation a un énorme impact sur la vie quotidienne des citoyens européens. Cela est d'une importance cruciale, au vu du long débat ainsi que, hélas, de l'image croissante du «déficit démocratique» au sein de l'Union européenne. En même temps, les valeurs de la démocratie et de la bonne gouvernance, qui sont inscrites dans le droit de l'Union européenne et sur lesquelles cette dernière est fondée, inspirent plusieurs nations, citoyens et mouvements démocratiques en Europe et dans le monde entier. Les «cartes du lobbying» respectives de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe ou des autres organisations internationales ne se prêtent pas à des comparaisons, compte tenu des enjeux spécifiques à chacune de ces entités. Dans le cadre de la mise en œuvre de son marché intérieur, l'Union européenne dispose de pouvoirs législatifs qui affectent à la fois les consommateurs et les acteurs économiques, y compris les grosses entreprises internationales. Il est clair que pour rester proche de ses citoyens et assumer les obligations découlant des traités, elle devrait veiller davantage à sa transparence et à son ouverture.

64. Mon rapport porte uniquement sur les institutions du Conseil de l'Europe et les trois institutions de l'Union européenne, même si, bien entendu, des informations ont aussi fait état d'un manque de transparence dans d'autres institutions, organes, agences ou offices. Les réformes entreprises au sein de l'Union européenne au cours des dernières années ont permis certaines améliorations sous l'angle de la transparence, de l'accès aux documents et de l'évitement des conflits d'intérêts. Le Registre de transparence a été remodelé, un code de conduite à l'intention des commissaires a été adopté et les lobbyistes non enregistrés ne sont plus autorisés à rencontrer des commissaires et certains autres hauts fonctionnaires européens. Cependant, de nombreuses lacunes ont été détectées à la suite des enquêtes menées par le Médiateur européen sur des questions telles que les trilogues, la visibilité des négociations TTIP, la composition des groupes d'experts de la Commission européenne, l'influence de l'industrie du tabac ou bien les stratégies basées sur la pratique de «pantouflage». En ce qui concerne cette dernière, aucune règle n'a encore été adoptée concernant les anciens députés européens engagés à des postes influents au sein du secteur privé. Les institutions de l'Union européenne devraient mettre en œuvre les recommandations du Médiateur européen relatives à la transparence, à l'évitement des conflits d'intérêts et à la garantie de l'accès aux documents. Elles pourraient également améliorer encore le Registre de transparence commun, notamment en l'élargissant au Conseil de l'Union européenne, en rendant l'enregistrement obligatoire et en introduisant des sanctions en cas de défaut d'enregistrement ou de fourniture de données inexactes; elles pourraient également publier des empreintes législatives, de manière à pouvoir suivre tous les commentaires reçus visant à influencer la législation et les politiques de l'Union européenne, et modifier le code de conduite du Parlement européen en imposant une «période d'attente» aux députés sortants. En ce qui concerne l'accès aux documents publics, le Règlement (CE) n° 1049/2001 est obsolète et devrait être révisé afin de s'appliquer également aux autres institutions, organes, offices et agences de l'Union européenne; cette dernière devrait aussi envisager d'adhérer à la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics. En outre, l'adhésion de l'Union européenne au GRECO étant toujours en cours, il faudrait accélérer les négociations à ce sujet.

65. Bien que le présent rapport n'ait pas vocation à analyser la situation dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, il convient de noter que rares sont lesdits Etats dotés d'un cadre réglementaire relatif aux activités de lobbying et prévoyant notamment un registre de transparence: un problème auquel nos parlements nationaux devraient peut-être s'intéresser de plus près. La Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics n'a été ratifiée que par quelques Etats membres. L'Assemblée, les parlements nationaux et le Comité des Ministres devraient redoubler d'efforts pour promouvoir cet instrument juridique et appeler à sa ratification. Il en va de même pour ce qui est de promouvoir la ratification et la mise en œuvre des conventions et recommandations du Conseil de l'Europe relatives à la lutte contre la corruption, ainsi que la mise en œuvre des recommandations du GRECO.

66. A la suite des recommandations antérieures de l'Assemblée, lesquelles remontent à 2010, le Comité des Ministres a entamé l'élaboration d'un instrument juridique réglementant les activités de lobbying. Aujourd'hui, six années plus tard, l'Assemblée devrait instamment prier le Comité de finaliser ce travail et elle pourrait également proposer d'entreprendre une étude comparative de la réglementation desdites activités dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, compte tenu du peu d'informations dont nous disposons sur cette question. Le Comité des Ministres devrait également, à mon avis, réfléchir au rôle des acteurs extra-institutionnels au sein du Conseil de l'Europe et se poser la question de savoir s'il serait pertinent de prendre des mesures pour réglementer les activités des intéressés. L'Assemblée aussi pourrait se pencher sur ce sujet, dans la mesure où elle est elle-même soumise à l'influence de divers groupes d'intérêts, même s'il faut avouer que l'ampleur de ce phénomène n'est pas comparable à celle des activités de lobbying exercées au sein des institutions de l'Union européenne. Bien que l'Assemblée ait adopté diverses règles relatives à l'évitement des conflits d'intérêts et à la promotion de la bonne conduite de ses membres, elle devrait aussi réfléchir à la manière d'appliquer efficacement ces règles et avoir plus souvent recours aux sanctions disciplinaires prévues par son Règlement. Elle pourrait créer une sorte de «registre de transparence» en vue de garder une trace des contacts que ses membres auraient avec différents interlocuteurs externes, dont les ONG ou d'autres groupes, pendant les parties de session à Strasbourg. Les affaires de lobbying affectant certains secteurs d'activité très particuliers pourraient faire l'objet d'enquêtes menées par d'autres commissions de l'Assemblée dotées d'un mandat plus spécifique (je pense, par exemple, à la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable en ce qui concerne la pandémie H1N1).

67. La trajectoire d'ensemble des institutions de l'Union européenne et des Etats membres du Conseil de l'Europe en matière de réglementation du lobbying est encourageante, même si leurs efforts ne sont pas encore véritablement efficaces. Ses institutions et ses Etats devraient travailler à définir une approche plus large prenant en considération les questions de transparence et d'accès aux documents, ainsi que d'égalité des possibilités de lobbying, tout en se dotant d'un cadre réglementaire plus complet. Cependant, tout progrès réel dans ce domaine suppose une volonté politique.

68. En l'absence d'une réglementation appropriée, il est impossible d'assurer la transparence du processus législatif. Les demi-mesures ne donnent pas véritablement ou suffisamment satisfaction, comme le prouvent par exemple les résultats mitigés des modestes réformes entreprises au cours des dernières années au sein de l'Union européenne. C'est pourquoi le Conseil de l'Europe, ses Etats membres et les institutions de l'Union européenne devraient continuer à adopter des mesures dans ce domaine.