



Doc. 16067

21 octobre 2024

La société civile et l'Assemblée parlementaire: vers plus de transparence et d'engagement

Rapport¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteure: Mme Azadeh ROJHAN, Suède, Groupe des socialistes, démocrates et verts

Résumé

Le présent rapport examine la manière dont l'Assemblée parlementaire entretient des rapports avec les personnes et les groupes qui cherchent à influencer la politique et la prise de décision à l'Assemblée.

L'Assemblée a déjà contribué aux appels en faveur d'une plus grande réglementation du lobbying dans la vie publique. Le rapport propose que l'Assemblée renforce sa propre réglementation des activités de lobbying, en mettant en place un code de conduite pour les personnes qui exercent des activités de lobbying à l'Assemblée et en révisant le code de conduite des membres sur leurs relations avec les lobbyistes.

Dans la Déclaration de Reykjavík de 2024, les chefs d'État et de gouvernement ont appelé à revoir et à renforcer la collaboration du Conseil de l'Europe avec la société civile. Dans le cadre des suites données à cette déclaration, le rapport propose des mesures qui permettraient à l'Assemblée de renforcer son action auprès de la société civile et de s'engager de manière significative avec elle, notamment des mesures qui permettraient à la société civile de mieux comprendre le fonctionnement de l'Assemblée, de collaborer avec les membres de l'Assemblée et d'avoir accès aux travaux de l'Assemblée.

1. Renvoi en commission: [Doc. 15330](#), Renvoi 4599 du 27 septembre 2021.



Sommaire	Page
A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	5
C. Exposé des motifs par Mme Azadeh Rojhan, rapporteure	6
1. Introduction	6
2. Dispositions en vigueur à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe	8
2.1. Déclarations d'intérêts	8
2.2. Autres articles pertinents du code de conduite	8
2.3. Code de conduite des rapporteurs	8
2.4. Accès aux locaux du Conseil de l'Europe	8
2.5. Débat antérieur sur le registre de transparence	9
2.6. Feuille de route de la Secrétaire Générale sur l'engagement du Conseil de l'Europe avec la société civile	10
3. Normes du Conseil de l'Europe	10
3.1. Assemblée parlementaire	10
3.2. Comité des Ministres	11
3.3. Groupe d'États contre la corruption (GRECO)	12
3.4. Commission de Venise	12
4. Considérations supplémentaires sur les dispositions en matière de transparence dans le cadre de l'Assemblée	13
4.1. Garantir l'accès de la société civile aux institutions du Conseil de l'Europe	13
4.2. Garantir la sécurité de la société civile	14
4.3. Assurer la proportionnalité des règles de transparence avec les ressources de l'Assemblée et de ses membres	14
5. Normes et pratiques d'autres parlements	15
5.1. Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et Assemblée parlementaire de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord	15
5.2. Parlement européen	15
5.3. France	16
5.4. Royaume-Uni	16
6. Propositions visant à renforcer l'engagement de l'Assemblée avec la société civile	17
6.1. Secrétaire Général du Conseil de l'Europe	17
6.2. Enquête en ligne auprès des organisations de la société civile	18
6.3. Conférence des Organisations internationales non-gouvernementales du Conseil de l'Europe	18
6.4. Campagne pour le respect des droits en Europe	19
7. Analyse et propositions de réforme	19
7.1. Un code de conduite pour les représentants d'intérêts qui collaborent avec l'Assemblée	19
7.2. Modifications du code de conduite des membres	20
7.3. Registre de transparence	20
7.4. Mesures visant à examiner et à renforcer l'engagement de la société civile avec l'Assemblée	21
7.5. Proposition de distinction entre les entités commerciales et non commerciales	21
8. Conclusion	21

A. Projet de résolution²

1. Les chefs d'État et de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe ont réaffirmé, dans la Déclaration de Reykjavík adoptée le 16 mai 2023, que «la société civile est indispensable au bon fonctionnement de la démocratie». L'Assemblée parlementaire se félicite de cette prise de position. En effet, le rôle que la société civile joue dans les travaux de l'Assemblée et dans la vie démocratique des États membres du Conseil de l'Europe doit être salué et protégé.
2. Si l'échange d'informations et d'idées avec les décideurs publics représente un élément essentiel de la démocratie, il est également capital que cet échange soit suffisamment transparent. A cet égard, l'Assemblée a lancé des appels en faveur d'une plus grande transparence des activités de lobbying, notamment dans la [Recommandation 1908 \(2010\)](#) «Le lobbying dans une société démocratique (code européen de bonne conduite en matière de lobbying)», la [Résolution 1744 \(2010\)](#) «Les acteurs extra-institutionnels dans un régime démocratique» et la [Résolution 1943 \(2013\)](#) «La corruption: une menace à la prééminence du droit». Depuis l'adoption de ces textes, la réglementation du lobbying s'est multipliée dans différents États membres. Cette réglementation vise généralement les activités d'un large éventail d'acteurs, notamment les lobbyistes qui défendent des intérêts commerciaux (en interne ou en qualité de consultants), les organisations non gouvernementales, les groupes de réflexion, les syndicats et les associations professionnelles.
3. L'Assemblée reconnaît qu'elle doit élaborer sa propre réglementation des activités de ces acteurs afin d'améliorer la transparence et les bonnes pratiques en la matière. A cet effet, elle utilisera le terme «représentant d'intérêts» pour désigner toute personne ou organisation qui mène des activités dans le but d'influencer la politique, les lignes directrices ou la prise de décision des organes du Conseil de l'Europe.
4. L'Assemblée est également préoccupée par les informations selon lesquelles elle serait devenue moins accessible à la société civile. Dans la Déclaration de Reykjavík, les chefs d'État et de gouvernement ont appelé à un examen et à un renforcement de l'action de l'Organisation auprès des organisations de la société civile et des institutions nationales de défense des droits de l'homme, ainsi qu'à un engagement significatif avec ces dernières. L'Assemblée a l'intention de jouer un rôle de premier plan dans ce contexte, en réexaminant et en renforçant davantage son action auprès de ces groupes et son engagement avec eux.
5. À cet égard, l'Assemblée se félicite de la «Feuille de route de la Secrétaire Générale sur l'engagement du Conseil de l'Europe avec la société civile 2024-2027» qui constitue une étape positive dans les suites données à la Déclaration de Reykjavík. L'Assemblée appelle le Secrétaire Général à procéder à la mise en œuvre de la feuille de route dès que possible et prend note des propositions de mesures concrètes qui pourraient être mises en application.
6. En conséquence, l'Assemblée décide d'intensifier ses échanges avec la société civile, tout en améliorant la transparence de ses relations avec les représentants d'intérêts dans leur ensemble.
7. Notant la nécessité d'accroître la transparence des activités des représentants d'intérêts, l'Assemblée décide de veiller à ce que leur coopération avec l'Assemblée soit régie par un code de conduite en tenant compte de l'élaboration éventuelle d'un code de conduite-cadre applicable à l'Organisation dans son ensemble.
8. Le code de conduite applicable aux représentants d'intérêts qui entretiennent des rapports avec l'Assemblée devrait garantir la protection de la liberté d'expression et d'association et se conformer aux normes internationales pertinentes (notamment la Recommandation CM/Rec(2017)2 du Comité des Ministres aux États membres relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique). Il conviendrait, au minimum, que le futur code:
 - 8.1. impose aux représentants d'intérêts de déclarer leur nom et leur employeur, les intérêts qu'ils défendent et les objectifs qu'ils poursuivent, ainsi que les personnes morales ou physiques qu'ils représentent, lorsqu'ils ont des relations avec les parlementaires, leur personnel ou les membres des secrétariats de l'Assemblée et de ses groupes politiques;
 - 8.2. exige des représentants d'intérêts qu'ils agissent honnêtement et de bonne foi;
 - 8.3. interdit aux représentants d'intérêts d'avoir des conflits d'intérêts;
 - 8.4. interdit aux représentants d'intérêts d'exercer des pressions excessives, de tenir des propos offensants ou d'adopter d'autres comportements inappropriés;

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 2 octobre 2024.

8.5. interdit aux représentants d'intérêts d'inciter les parlementaires, leur personnel ou les membres des secrétariats de l'Assemblée et de ses groupes politiques à contrevenir aux dispositions et normes qui leur sont applicables.

9. L'Assemblée décide en outre d'examiner les modifications qui pourraient être apportées au code de conduite des membres de l'Assemblée afin d'accroître la transparence des échanges avec les représentants d'intérêts, en se conformant notamment aux principes énoncés dans la Recommandation CM/Rec(2017)2 du Comité des Ministres. Il pourrait s'agir, par exemple, d'étendre l'interdiction de solliciter ou de recevoir des instructions à un plus grand nombre de membres qui exercent des fonctions importantes, notamment les présidents des commissions et de sous-commissions, les présidents des groupes politiques, les membres du Bureau de l'Assemblée et le Président de l'Assemblée.

10. Notant la nécessité de réexaminer et de renforcer son action auprès de la société civile et son engagement significatif avec elle, l'Assemblée décide:

10.1. d'ouvrir au public un plus grand nombre de réunions de commissions en veillant à ce que toutes les auditions de celles-ci soient ouvertes au public en règle générale et que ce principe figure dans le Règlement de l'Assemblée;

10.2. d'examiner la possibilité de procéder à des échanges réguliers entre la société civile et les membres de l'Assemblée, par exemple avec le Comité présidentiel ou le Bureau de l'Assemblée.

11. L'Assemblée décide d'examiner de nouvelles mesures pour accroître l'accessibilité de ses activités, notamment:

11.1. faciliter la participation de la société civile aux parties de session de l'Assemblée en prenant des mesures qui consisteraient, par exemple, à donner aux représentants de la société civile la possibilité de s'inscrire directement pour avoir accès aux locaux du Conseil de l'Europe, à simplifier la procédure qui permet à la société civile de participer à des réunions non officielles et d'en organiser (en réduisant le délai nécessaire à l'enregistrement de ces demandes à l'avance et en mettant davantage de salles à disposition), à fournir un espace de bureau à la société civile et à autoriser la société civile à réserver des salles de réunion;

11.2. mettre davantage d'informations à la disposition des membres de la société civile qui participent aux sessions de l'Assemblée, notamment en demandant au secrétariat d'organiser des séances d'information à leur intention au début de chaque session de l'Assemblée et en élaborant un guide pratique écrit sur la manière de dialoguer avec l'Assemblée;

11.3. veiller à ce que les notes introductives et les procès-verbaux des auditions publiques soient en général déclassifiés;

11.4. faire en sorte que les travaux de l'Assemblée soient plus accessibles en ligne, notamment en procédant davantage à la retransmission en direct des auditions publiques, en publiant les notes introductives et les autres documents des commissions sur le site web de l'Assemblée à un stade plus précoce, en créant une page web conviviale qui présente les rapports actuellement en préparation et la manière dont les acteurs externes peuvent y contribuer et en permettant de s'abonner aux mises à jour par courrier électronique pour les travaux de chaque commission.

12. Toute modification nécessaire à la mise en œuvre de la présente résolution sera apportée au Règlement de l'Assemblée par une résolution ultérieure, qui sera adoptée sur la base d'un rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles.

13. Enfin, l'Assemblée est préoccupée par le fait que plusieurs États membres élaborent des dispositions réglementaires ou créent des organes gouvernementaux dans le but affiché de traiter la question de la transparence du financement étranger des organisations de la société civile et des médias à but non lucratif. L'Assemblée note que l'objectif positif que représente la transparence a été dévoyé dans certaines législations sur les «agents étrangers» dans le but de compromettre le fonctionnement ou l'existence même de groupes légitimes, en appliquant une réglementation excessive pour créer un climat de méfiance et produire un effet dissuasif sur la société civile. Les décisions prises par la Fédération de Russie en offrent un excellent exemple, au point que la Cour européenne des droits de l'homme a été amenée à constater des violations de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) à l'encontre de 73 organisations non gouvernementales dans l'affaire *Ecodefence et autres c. Russie*. L'Assemblée se déclare profondément préoccupée par le fait que les mesures visant à lutter contre les «agents étrangers» dans un certain nombre d'États membres, dont la Bosnie-Herzégovine, la Hongrie et la Géorgie, nuiront également aux activités de la société civile en faveur des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit et rendront plus difficile, voire impossible, la collaboration de la société civile avec les organisations internationales.

B. Projet de recommandation³

1. Se référant à sa Résolution ... (2024) «La société civile et l'Assemblée parlementaire: vers plus de transparence et d'engagement», l'Assemblée parlementaire salut le soutien sans réserve au rôle de la société civile dans la Déclaration de Reykjavík. L'Assemblée se félicite également de l'appel lancé par les chefs d'État et de gouvernement en faveur d'un examen et d'un renforcement de l'action de l'Organisation auprès des organisations de la société civile et des institutions nationales de défense des droits humains, ainsi que d'un engagement significatif avec ces dernières. L'Assemblée informe le Comité des Ministres de son intention de jouer un rôle de premier plan dans ce contexte et prévoit à cet effet d'examiner et de renforcer son action auprès de ces groupes, tout en veillant à ce que cet engagement soit transparent.
2. L'Assemblée se félicite également de la «Feuille de route de la Secrétaire Générale sur l'engagement du Conseil de l'Europe avec la société civile 2024-2027» qui constitue une étape positive dans les suites données à la Déclaration de Reykjavík.
3. L'Assemblée entend veiller à ce que les activités de tous les représentants d'intérêts qui ont des relations avec l'Assemblée soient encadrées par un code de conduite. L'Assemblée note en outre que la Feuille de route prévoit l'élaboration d'un «code de conduite unique et harmonisé pour l'engagement de l'Organisation avec la société civile». L'Assemblée reconnaît l'utilité d'élaborer ce code de conduite, mais également qu'il importe que tout code de conduite réglemente les activités des représentants d'intérêts dans leur ensemble (y compris les lobbyistes au service d'intérêts commerciaux), au lieu de se limiter à la société civile.
4. Enfin, l'Assemblée se félicite des propositions de mesures concrètes énoncées dans la Feuille de route qui visent à renforcer l'ouverture de l'Organisation à la société civile et son engagement significatif avec elle. L'Assemblée se félicite également de la décision du Comité des Ministres du 13 décembre 2023 qui demande au secrétariat d'élaborer un plan de mise en œuvre pour parvenir à une participation significative de la société civile, mais aussi de l'établissement d'un plan d'exécution à cette fin, qui sera présenté au Comité des Ministres d'ici la fin de 2024.

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 2 octobre 2024.

C. Exposé des motifs par M^{me} Azadeh Rojhan, rapporteure

1. Introduction

1. Le XXI^e siècle a vu croître de manière significative l'ampleur et la visibilité du lobbying politique. L'échange d'informations et d'idées entre la société civile et les décideurs publics est un élément nécessaire et important de la démocratie. Toutefois, le lobbying peut mettre en péril la bonne gouvernance démocratique si l'influence et l'autorité des lobbyistes excèdent leur légitimité et leur transparence. L'augmentation des activités de lobbying dans les sociétés s'accompagne souvent d'une plus forte demande de réglementation de ces activités de la part des citoyens.

2. L'Assemblée parlementaire a contribué à lancer des appels en faveur d'une plus grande transparence. En avril 2010, elle a adopté la [Recommandation 1908 \(2010\)](#) «Le lobbying dans une société démocratique (code européen de bonne conduite en matière de lobbying)», qui appelait le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à élaborer un code de bonne conduite européen sur le lobbying. A la suite de recommandations ultérieures de l'Assemblée sur le même sujet, le Comité des Ministres a adopté, en 2017, la Recommandation CM/Rec(2017)2 relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique. Cette période a coïncidé avec un foisonnement de la réglementation du lobbying dans différents États membres⁴.

3. Entre-temps, les dispositions réglementaires applicables à l'Assemblée elle-même sont restées plus limitées. Il n'existe, par exemple, aucun code de conduite spécifique aux lobbyistes/ONG ni aucun «registre des lobbyistes» pour les individus ou organisations qui exercent des activités de promotion au sein de l'Assemblée. Le code de conduite des membres interdit clairement à ces derniers de mener des activités de lobbying à l'Assemblée ou de tirer un bénéfice personnel de leur action à l'Assemblée, mais en dehors de cette interdiction, il ne donne que peu d'indications sur les relations entre les membres, le secrétariat et les lobbyistes/ONG.

4. Les auteurs de la proposition de résolution ont appelé à un renforcement des règles de transparence de l'Assemblée. Ils ont proposé la mise en place d'un registre obligatoire dans lequel les membres indiquent avec quelles ONG et quels groupes de pression ils sont en relation; un registre obligatoire dans lequel les lobbyistes et les ONG qui exercent leurs activités au sein de l'Assemblée indiquent l'énoncé de leur mission, par qui ils sont financés et quels membres de l'Assemblée ils rencontrent; et un code de conduite distinct à l'intention des lobbyistes et des ONG.

5. Lorsque l'on examine les arguments en faveur d'une réforme de la réglementation de l'Assemblée, il importe de tenir compte du cadre particulier dans lequel s'inscrit l'Assemblée. Un grand nombre de personnes qui défendent une cause auprès de l'Assemblée le font parce qu'elles estiment que leur gouvernement agit de manière répressive ou ne respectent pas les droits humains et les normes de l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme a confirmé, dans de nombreuses affaires, l'existence de ces actes de répression, qui vont du meurtre commis par des acteurs étatiques à l'emprisonnement de responsables politiques, de militants, de journalistes et d'avocats considérés comme des opposants politiques⁵. Il est important qu'une plus grande transparence des activités de lobbying à l'Assemblée ne facilite pas ce type de répression, en établissant une liste facilement accessible de personnes que certaines autorités gouvernementales pourraient vouloir prendre pour cible. Les dispositions en matière de transparence ne devraient en outre pas réduire la capacité des représentants de la société civile à collaborer avec l'Assemblée. Enfin, toute nouvelle réglementation devrait être adaptée aux ressources humaines et financières de l'Assemblée (qui sont nettement inférieures à celles dont disposent les parlements nationaux ou le Parlement européen) et veiller à ce que la charge administrative pesant sur les membres de l'Assemblée soit proportionnée.

6. Le présent rapport s'inscrit dans le contexte plus large de la réflexion menée par le Conseil de l'Europe dans son ensemble sur la manière de renforcer son action auprès de la société civile. À l'issue de leur réunion à Reykjavík les 16 et 17 mai 2023, les chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe ont publié la

4. [Recommandation 1908 \(2010\)](#) «Le lobbying dans une société démocratique (code européen de bonne conduite en matière de lobbying)»; [Résolution 1744 \(2010\)](#) «Les acteurs extra-institutionnels dans un régime démocratique»; [Résolution 1943 \(2013\)](#) «La corruption: une menace à la prééminence du droit».

5. Par exemple *Gongadze c. Ukraine* (34056/02), arrêt du 08/11/2005; *Selahattin Demirtaş(n° 2) c. Turquie* (14305/17), arrêt du 22/12/2020; *Aliyev c. Azerbaïdjan* (68762/14 et 71200/14), arrêt du 20/09/2018; *Rashad Hasanov et autres c. Azerbaïdjan* (48653/13), arrêt du 07/06/2018; *Khadija Ismayilova (n° 2) c. Azerbaïdjan* (30778/15), arrêt du 27/02/2020.

«Déclaration de Reykjavík – Unis autour de nos valeurs» appelant, entre autres, «à un examen et à un renforcement de l'action de l'Organisation auprès des organisations de la société civile et des institutions nationales de défense des droits humains, ainsi qu'à un engagement significatif avec ces dernières»⁶.

7. J'étais fermement convaincue que, dans un contexte où les chefs d'État et de gouvernement ont déclaré que l'Organisation devait intensifier son action auprès de la société civile ainsi que son engagement avec cette dernière, l'Assemblée ne pouvait pas se contenter de publier un rapport portant uniquement sur la question du renforcement de la réglementation de la société civile (sans examiner également la manière dont elle pouvait accroître son action auprès de cette dernière et son engagement avec elle). Au cours de la préparation de ce rapport, j'ai également été préoccupée par les informations selon lesquelles l'Assemblée était devenue moins accessible à la société civile.

8. J'ai donc recueilli des informations sur la manière dont l'Assemblée pourrait accroître son action auprès de la société civile et son engagement avec elle, ainsi que sur le moyen d'améliorer la transparence de cet engagement. Des recherches approfondies ont été menées sur les dispositions en matière de transparence appliquées dans des institutions comparables, notamment dans le cadre d'une correspondance avec le personnel concerné. Entre le 29 août et le 26 septembre 2023, une enquête en ligne a été menée auprès des organisations de la société civile sur les améliorations possibles des dispositions en matière de transparence à l'Assemblée, ainsi que sur les moyens éventuels de renforcer l'action et l'engagement de l'Assemblée. Lors de sa réunion du 4 mars 2024, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme a entendu une présentation de M. Didier Migaud, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, l'institution française régissant (entre autres) la transparence de l'Assemblée nationale et du Sénat, ainsi que des présentations de M. Jeremy McBride, président du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG à la Conférence des Organisations internationales non-gouvernementales (OING) du Conseil de l'Europe, et de M. Gerhard Ermischer, président de la Conférence des OING. Enfin, le 30 avril 2024, j'ai reçu une lettre concernant l'objet de mon rapport, de la part de la Campagne pour le respect des droits en Europe.

9. Dans le présent rapport, je commencerai par présenter les dispositions actuellement en vigueur à l'Assemblée (dans la section 2). J'examinerai ensuite les normes pertinentes établies dans ce domaine par le Conseil de l'Europe, notamment par le Comité des Ministres, le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) (section 3). J'examinerai en outre une série de considérations supplémentaires qui présentent un intérêt dans le contexte de l'Assemblée (section 4). Puis je décrirai brièvement les normes et pratiques applicables dans des institutions comparables et dans certains États membres (section 5). La section suivante du rapport abordera les propositions sur la manière d'accroître l'action de l'Assemblée auprès de la société civile et leur coopération mutuelle (section 6). Enfin, je présenterai mon analyse et mes propositions de réformes. Il s'agit notamment d'un code de conduite des représentants d'intérêts, de modifications du code de conduite des membres de l'Assemblée et de diverses mesures visant à renforcer l'action de l'Assemblée auprès de la société civile et son engagement significatif avec elle (section 7).

10. En ce qui concerne la terminologie, je note que certaines entités à but non lucratif considèrent que les activités qu'elles mènent pour influencer la prise de décision sont des activités de «promotion» et réservent le terme «lobbying» aux activités menées par des entités à but lucratif. Dans ce rapport, je ne tiens pas à établir de distinction entre les entités à but lucratif et à but non lucratif, car cette méthode n'est pas conforme aux normes internationales pertinentes (notamment la Recommandation CM/Rec(2017)2 du Comité des Ministres). Le terme «lobbying» ou «lobbyistes» est utilisé dans le présent rapport lorsqu'il est question des normes qui ont été précédemment créées ou adoptées dans ce domaine par le Conseil de l'Europe ou d'autres entités, car ces termes étaient utilisés dans les textes originaux. Afin d'éviter toute confusion sur cette question, je propose que l'Assemblée adopte à l'avenir le terme «représentant d'intérêt». En dehors de la mention des textes et normes existants, j'utiliserai ce terme tout au long du rapport en adoptant une définition similaire à celle qui est utilisée par l'Union européenne, à savoir toute personne ou organisation qui mène des activités dans le but d'influencer la politique, les lignes directrices ou la prise de décision des organes du Conseil de l'Europe⁷.

6. «Déclaration de Reykjavík – Unis autour de nos valeurs», 16-17 mai 2023, page 9.

7. En vertu de l'Accord interinstitutionnel du 20 mai 2021 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur un registre de transparence obligatoire, JO L 207 du 11 juin 2021, document 32021Q0611(01), articles 2 et 3, le terme «représentant d'intérêt» désigne toute personne physique ou morale, ou tout groupe, association ou réseau qu'il soit formel ou informel, qui participe à des activités dans le but d'influencer l'élaboration ou la mise en œuvre des politiques ou de la législation, ou les processus décisionnels des institutions signataires ou d'autres institutions, organes et organismes de l'Union.

2. Dispositions en vigueur à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

2.1. Déclarations d'intérêts

11. Conformément à l'article 6.2.c et à l'article 13 du Règlement de l'Assemblée, tous les membres s'engagent à respecter le code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire. Ce code exige que tous les membres remplissent et remettent une déclaration d'intérêts à l'ouverture de chaque session annuelle. Les dispositions qui régissent cette déclaration sont précisées dans une note explicative. Il existe onze types d'intérêts différents que les membres sont tenus de déclarer. Il s'agit notamment des activités professionnelles rémunérées, des postes dans des entreprises, des postes de direction ou de conseil dans des institutions et des entités non commerciales (y compris des ONG), des activités de conseil, des dons, des cadeaux, des voyages à l'étranger payés par des tiers et de tous les intérêts pertinents des membres de la famille ou du personnel. La déclaration de chaque membre est publiée sur le site internet de l'Assemblée⁸.

12. Toutefois, la déclaration n'exige pas des membres de l'Assemblée qu'ils déclarent leurs rencontres avec des représentants d'intérêts dans l'exercice de leurs fonctions relatives à l'Assemblée.

2.2. Autres articles pertinents du code de conduite

13. Le code de conduite impose aux membres de l'Assemblée de prendre des décisions uniquement dans l'intérêt général et de ne pas être liés par des instructions qui compromettraient leur capacité à respecter le code de conduite; d'éviter les conflits d'intérêts et de résoudre tout conflit d'intérêts en faveur de l'intérêt général – ou, s'ils ne sont pas en mesure de le faire, de déclarer ce conflit; et d'éviter d'utiliser leur position pour favoriser leurs propres intérêts ou ceux d'autres personnes physiques ou morales d'une manière incompatible avec le code de conduite⁹.

2.3. Code de conduite des rapporteurs

14. L'article 50.1 du Règlement de l'Assemblée impose aux membres d'agir conformément au code de conduite des rapporteurs. Le paragraphe 1 exige que les rapporteurs agissent dans le respect des principes de neutralité, d'impartialité et d'objectivité. Ces principes comprennent l'obligation de déclarer tout intérêt économique, commercial ou financier en relation avec le sujet du rapport; l'engagement de n'accepter aucune gratification ou autre avantage personnel en rapport avec l'exercice de leurs fonctions; l'engagement de s'abstenir de tout acte susceptible de jeter le doute sur leur neutralité; et, ce qui est le plus pertinent pour le présent rapport, l'engagement de ne pas solliciter ni accepter d'instructions d'un gouvernement ou d'une organisation gouvernementale ou non gouvernementale, d'un groupe de pression ou d'un individu¹⁰.

15. En vertu du paragraphe 3 du code de conduite des rapporteurs, une commission peut demander au rapporteur, ou le rapporteur peut décider lui-même, de publier, en annexe au projet de rapport, une liste des personnes rencontrées dans le cadre de l'élaboration de son rapport. En vertu du paragraphe 4 du code, si un rapporteur ne respecte pas un ou plusieurs engagements, en particulier s'il n'a pas déclaré d'intérêts pertinents ou s'il a fait une fausse déclaration, la commission le démet de ses fonctions et le remplace.

2.4. Accès aux locaux du Conseil de l'Europe

16. L'annexe XVII du Règlement de l'Assemblée énonce les dispositions relatives à l'accès aux locaux du Conseil de l'Europe pendant les parties de session de l'Assemblée et les réunions des commissions. Ces dispositions comportent des normes applicables uniquement aux sessions de l'Assemblée et aux réunions des commissions, mais aussi des normes subsidiaires édictées par le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe et le Directeur Général de l'Administration¹¹. Les locaux de l'Assemblée sont accessibles aux membres des ONG qui font partie de la Conférence des organisations internationales non gouvernementales du Conseil de l'Europe, aux personnes accréditées pour la presse, ainsi qu'aux personnes invitées par un parlementaire, une délégation parlementaire, un groupe politique, une commission ou une représentation permanente.

8. Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire (Recueil des dispositions en vigueur à compter de janvier 2022), paragraphe 18; Notice explicative sur la déclaration d'intérêts des membres de l'Assemblée parlementaire, 15 mai 2018 (révisée en janvier 2024).

9. Notice explicative sur la déclaration d'intérêts des membres de l'Assemblée parlementaire, *op. cit.*, paragraphes 5.2, 9 et 13.

10. Code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire, paragraphe 1.1.

11. [Règlement de l'Assemblée, annexe XVII](#) – Accès au Palais de l'Europe et utilisation des locaux, paragraphes 2 et 4.

17. Le port du badge est obligatoire. Les zones de circulation et le droit d'accès aux différentes zones sont déterminés par l'attribution de badges distinctifs pour chaque catégorie de personnes. Les parlementaires assument l'entière responsabilité des mouvements, du comportement et des départs des personnes qu'ils ont invitées. Aucun parlementaire ne peut inviter plus de six personnes par jour. La durée maximale de délivrance des badges pour les représentants d'intérêts est d'une journée, mais cette règle est appliquée de manière plus souple dans la pratique. L'accès à l'hémicycle est réservé aux membres des délégations nationales, aux représentants des gouvernements, à certains membres du personnel du Conseil de l'Europe et des délégations, ainsi qu'aux responsables d'autres organes du Conseil de l'Europe. Les autres personnes ne peuvent accéder à l'hémicycle que sur invitation du Président ou de la Présidente ou du Secrétaire Général ou de la Secrétaire Générale de l'Assemblée¹².

18. Toute personne qui se trouve sans raison valable dans une zone où elle n'a pas été autorisée à pénétrer, ou dont le comportement compromet le bon déroulement des travaux de l'Assemblée, peut, à la demande du Président ou de la Présidente ou du Secrétaire Général ou de la Secrétaire Générale de l'Assemblée, être expulsée et se voir interdire définitivement l'accès au Conseil de l'Europe. Le Président ou la Présidente ou le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale de l'Assemblée peut demander à la Direction générale de l'administration/Direction des services généraux de refuser l'accès à toute personne dont il ou elle a été informé(e) ou a de bonnes raisons de penser que son comportement est de nature à perturber les activités de l'Assemblée¹³.

19. Les réunions des commissions ne sont pas publiques et ne sont accessibles qu'aux membres de l'Assemblée, ainsi qu'aux membres concernés du personnel du Conseil de l'Europe, aux groupes politiques et aux gouvernements des États membres. Le président d'une commission peut également inviter à une audition sur un point précis de l'ordre du jour des invités et des experts, ainsi que toute personne figurant sur une liste restreinte d'organes du Conseil de l'Europe et des États membres¹⁴. Les commissions peuvent décider qu'une partie d'une réunion sera publique, mais cela ne peut s'appliquer qu'aux auditions ou aux échanges de vues avec des experts, des responsables gouvernementaux, des représentants d'organisations internationales ou des membres de la société civile¹⁵.

20. Une commission peut décider de tenir tout ou partie d'une réunion à huis clos, en présence des seuls membres de la commission et de son secrétariat. La commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) et la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme se réunissent à huis clos, sauf en cas de réunion jointe avec une autre commission ou d'une audition ou d'un échange de vues si la commission en décide ainsi¹⁶.

2.5. Débat antérieur sur le registre de transparence

21. Les règles énoncées ci-dessus ont été mises en place par la Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles suite aux propositions incluses dans la [Résolution 2182 \(2017\)](#) de l'Assemblée: «Suivi de la [Résolution 1903 \(2012\)](#): promotion et renforcement de la transparence, de la responsabilité et de l'intégrité des membres de l'Assemblée parlementaire», ainsi que dans la [Résolution 2170 \(2017\)](#) «Promouvoir l'intégrité dans la gouvernance pour lutter contre la corruption politique». Ces résolutions ont également appelé à la création d'un registre de transparence au sein de l'Assemblée¹⁷. Lors de sa réunion du 31 mai 2018, le Bureau de l'Assemblée a discuté de cette question, sur la base d'un mémorandum sur le sujet de l'accès à l'Assemblée préparé par le Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire. Ce mémorandum étudiait les recommandations du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) sur les règles de transparence à l'Assemblée; les avantages supplémentaires qu'un registre des lobbyistes apporterait à la transparence; les questions liées à un tel registre; et la possibilité d'introduire un code de conduite pour les lobbyistes/ONG. Le mémorandum notait qu'un registre de transparence était techniquement faisable et qu'il apporterait des avantages en termes de transparence. Toutefois, un certain nombre de préoccupations ont également été soulevées, notamment: le fait que l'accès au Conseil de l'Europe dans son ensemble n'est pas réglementé par l'Assemblée, de sorte que toute exigence d'enregistrement pour avoir accès au Palais pourrait avoir un impact limité; le risque de pression ou de répression à l'encontre des individus/organisations figurant publiquement sur un registre; et les limites des

12. *Ibid.*, paragraphes 4, 7, 9, 11, 15, et 26.

13. *Ibid.*, paragraphes 36 et 37.

14. *Ibid.*, paragraphes 19-20.

15. *Ibid.*, paragraphe 19.

16. *Ibid.*, paragraphe 19.

17. [Résolution 2182 \(2017\)](#), paragraphe 6; [Résolution 2170 \(2017\)](#), paragraphe 10.4.

ressources de l'Assemblée. Le Bureau de l'Assemblée a invité la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles «à examiner plus en profondeur la question de l'éventuelle création d'un registre de transparence des représentants d'intérêts»¹⁸.

22. La commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles a examiné des règles de transparence supplémentaires lors de réunions tenues les 3 et 4 septembre 2018 et le 15 janvier 2019. Les membres de la commission ont soulevé un certain nombre de points en faveur d'un registre, au regard des avantages pour la transparence et la sécurité. Dans le même temps, de nombreuses préoccupations ont été soulevées, notamment: une réticence à introduire un nouveau mécanisme bureaucratique sans raison impérieuse; le manque de nécessité d'un registre de transparence, l'Assemblée ne travaillant pas sur la réglementation économique et n'étant pas soumise à de niveaux élevés de lobbyings d'entreprises; qu'un registre de transparence ne servirait qu'à restreindre la transmission légitime d'informations aux membres de l'Assemblée, en particulier par les petites organisations; et qu'un registre de transparence créerait une charge disproportionnée sur les ressources limitées de l'Assemblée. Compte tenu de ces préoccupations, lors de la réunion du 15 janvier 2019, une majorité s'est finalement prononcée contre l'adoption d'un registre de transparence à l'Assemblée. Certains membres se sont également brièvement exprimés en faveur d'un nouveau code de conduite pour les personnes exerçant des activités de lobbying, mais il n'y a pas eu de vote sur les propositions visant à introduire une telle mesure¹⁹.

2.6. Feuille de route de la Secrétaire Générale sur l'engagement du Conseil de l'Europe avec la société civile

23. En septembre 2023, la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe a lancé un processus visant à mettre en œuvre des éléments de la Déclaration de Reykjavik concernant la nécessité de renforcer la collaboration du Conseil de l'Europe avec la société civile. La Feuille de route note qu'il existe plusieurs codes de conduite en la matière, dans différents domaines de l'Organisation (notamment le Conseil consultatif sur la jeunesse, la Conférence des OING et le Forum mondial de la démocratie). La Feuille de route recommande d'élaborer un code de conduite unique et harmonisé pour améliorer la coopération de l'Organisation avec la société civile. Selon les informations fournies par le secrétariat du Conseil de l'Europe, il est actuellement proposé que ce code de conduite prenne la forme d'un cadre qui pourrait être adapté et repris par les différentes parties de l'Organisation en fonction de leurs besoins respectifs²⁰.

3. Normes du Conseil de l'Europe

3.1. Assemblée parlementaire

24. En avril 2010, l'Assemblée a adopté la [Recommandation 1908 \(2010\)](#) «Le lobbying dans une société démocratique (code européen de bonne conduite en matière de lobbying)». L'Assemblée y constatait l'augmentation constante des activités de divers groupes d'intérêt, tant au niveau des États membres qu'à celui des institutions européennes. S'il est parfaitement légitime que les membres de la société s'organisent et fassent du lobbying pour défendre leurs intérêts, l'Assemblée faisait observer que le lobbying non réglementé pouvait porter atteinte aux principes démocratiques de bonne gouvernance. Il n'existe pas de solution unique aux questions soulevées par les activités de lobbying et, à l'époque, très peu d'États membres avaient mis en place une quelconque réglementation en la matière. L'Assemblée concluait que le pluralisme des intérêts est une caractéristique importante de la démocratie, mais que le lobbying en faveur de ces intérêts devait être équitable, transparent et conforme aux règles démocratiques.

25. Compte tenu de ces éléments, l'Assemblée recommandait que le Comité des Ministres élabore un code européen de bonne conduite en matière de lobbying fondé sur les principes suivants:

- 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;
- la transparence dans les activités de lobbying devrait être renforcée;

18. «Création éventuelle d'un registre de transparence des représentants d'intérêts», AS/Pro(2018)15.

19. L'accès aux extraits pertinents des procès-verbaux des réunions suivantes de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles m'a été accordé aux fins de préparation du présent rapport: réunion tenue à Paris, les 3 et 4 septembre 2018, et réunion tenue à Bruxelles, le 15 janvier 2019.

20. «[Feuille de route de la Secrétaire générale sur l'engagement du Conseil de l'Europe avec la société civile 2024-2027](#)», Document d'information, SG/Inf(2023)28, 12 septembre 2023, paragraphe 18.

- 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;
- les entités impliquées dans les activités de lobbying devraient s'enregistrer;
- les organisations de lobbyistes devraient être préalablement consultées sur tout projet de texte de loi en la matière;
- 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.

26. La [Résolution 1744 \(2010\)](#) «Les acteurs extra-institutionnels dans un régime démocratique», adoptée la même année, a réitéré les préoccupations de l'Assemblée et invité la Commission de Venise à publier un avis sur le lobbying (qui est présenté plus loin). L'Assemblée a une nouvelle fois soulevé cette question dans sa [Résolution 1943 \(2013\)](#) «La corruption: une menace à la prééminence du droit», adoptée en 2013, appelant à nouveau le Comité des Ministres à élaborer un code européen de bonne conduite en matière de lobbying.

3.2. Comité des Ministres

27. En mars 2017, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation CM/Rec(2017)2 relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique. Tout comme la [Recommandation 1908 \(2010\)](#), ce texte reconnaît que le lobbying peut apporter une contribution légitime à une prise de décision publique en connaissance de cause, mais que la transparence, la responsabilité et, en définitive, la réglementation pourraient renforcer la légitimité et l'intégrité du processus. Le Comité des ministres a estimé qu'il était nécessaire d'encourager l'adoption de cadres appropriés fondés sur des principes communs. Il a donc recommandé que les gouvernements des États membres «établissent ou renforcent, selon le cas, un cadre cohérent et global pour la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique», conformément aux principes directeurs énoncés dans l'annexe à la recommandation et à la lumière de leurs propres situations nationales²¹.

28. L'annexe de la recommandation indique que le «lobbying» désigne la représentation d'intérêts spécifiques par le biais d'une communication auprès d'un agent public en tant que partie d'une action structurée et organisée visant à influencer la prise de décision publique. L'objectif recherché par la réglementation juridique est de «promouvoir la transparence des activités de lobbying». Les informations relatives aux activités de lobbying exercées dans le cadre de la prise de décision publique devraient être rendues publiques, mais les dispositions en la matière doivent être proportionnées à l'importance de l'objet du processus de prise de décision publique, refléter les garanties constitutionnelles et ne pas porter atteinte au droit des individus d'exprimer leurs opinions ou de faire campagne en faveur de changements politiques/législatifs. Le Comité des ministres a recommandé la tenue d'un registre des lobbyistes. Ce registre devrait être facilement accessible au public et contenir, au minimum, des informations sur le nom et les coordonnées du lobbyiste, l'objet des activités de lobbying et l'identité du client ou de l'employeur (le cas échéant)²².

29. Le Comité des Ministres définit également des normes de comportement éthique pour les lobbyistes, qui doivent agir dans le respect des principes d'ouverture, de transparence, d'honnêteté et d'intégrité. Ils devraient notamment être tenus:

- «de fournir à l'agent public concerné des informations précises et exactes sur leur mission de lobbying;
- d'agir honnêtement et de bonne foi dans le cadre des missions de lobbying et dans tous leurs contacts avec des agents publics;
- de s'abstenir d'exercer une influence abusive et induue sur les agents publics et sur le processus de prise de décision publique;
- d'éviter les conflits d'intérêts»²³.

21. Recommandation CM/Rec(2017)2 relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique, page 2.

22. *Ibid.*, paragraphes 1 à 11.

23. *Ibid.*, paragraphe 14.

30. Les agents publics devraient également recevoir des conseils appropriés sur leurs relations avec les lobbyistes, adaptés aux circonstances nationales, en particulier en ce qui concerne:

- «le refus ou la déclaration de cadeaux et de toute gratification offerts par un lobbyiste;
- la façon de répondre aux communications des lobbyistes;
- le signalement des infractions à la réglementation juridique des activités de lobbying;
- la déclaration des conflits d'intérêts;
- la protection de la confidentialité des données»²⁴.

31. Des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives devraient être prévues en cas de manquement à la réglementation du lobbying. Le contrôle de la réglementation relative aux activités de lobbying devrait être confié à des autorités publiques désignées²⁵. Ce contrôle pourrait consister à assurer le suivi du respect de la réglementation, à dispenser des conseils sur l'application de la réglementation et à mener des actions de sensibilisation auprès des lobbyistes, des agents publics et du grand public²⁶.

3.3. Groupe d'États contre la corruption (GRECO)

32. En juin 2017, le GRECO a publié une analyse du code de conduite des membres de l'Assemblée. Il y indiquait que l'Assemblée avait joué un rôle déterminant dans la promotion de la nécessité de réglementer les activités de lobbying et d'en accroître la transparence, mais qu'elle n'avait pas elle-même mis en place un ensemble complet de règles et de dispositifs dans ce domaine. Les interlocuteurs rencontrés lors de la rédaction du rapport du GRECO ont fait remarquer que les locaux de l'Assemblée sont accessibles à un large éventail de personnes et que les membres ou le secrétariat n'ont pas toujours les moyens d'identifier correctement les personnes qu'ils rencontrent. L'analyse du GRECO précisait que la Recommandation Rec(2017)2 du Comité des Ministres «pourrait être aisément adaptée à l'APCE»²⁷.

33. En ce qui concerne la conduite des membres de l'Assemblée, il a été noté que le code de conduite interdisait aux membres d'agir en qualité de lobbyistes au sein de l'Assemblée elle-même, mais qu'il ne réglementait pas la manière dont ils pouvaient entretenir des relations avec des lobbyistes et d'autres tiers qui cherchent à influencer l'Assemblée. L'article 1.1.2 du code de conduite des rapporteurs, qui interdit aux rapporteurs de solliciter ou d'accepter des instructions, constitue une exception à cette règle. Le GRECO propose d'élargir cette garantie afin qu'elle s'applique aux membres de l'Assemblée autres que les rapporteurs dont les responsabilités sont tout aussi pertinentes, tels que les présidents de commissions et de sous-commissions, les dirigeants de groupes politiques, les membres du Bureau et le Président de l'Assemblée. Dans l'ensemble, le GRECO recommandait à l'Assemblée «[d']instaurer à l'intention des membres de l'APCE un cadre solide et cohérent sur les relations avec les lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer le processus parlementaire»²⁸.

34. Les rapports d'évaluation du quatrième cycle du GRECO ont indiqué comment procéder, en évaluant la nécessité pour les parlements nationaux de prévoir des dispositions adéquates sur la manière dont les parlementaires entretiennent des relations avec les personnes qui cherchent à influencer leurs activités.

3.4. Commission de Venise

35. A la demande de l'Assemblée, la Commission de Venise a publié, en 2013, un rapport «sur le rôle des acteurs extra-institutionnels dans un régime démocratique (Lobbying)». Ce rapport indique que la réglementation du lobbying dans les parlements nationaux comporte en principe tout ou partie des éléments suivants: 1) l'obligation pour les lobbyistes de s'enregistrer auprès de l'État avant de contacter tout agent public; 2) l'obligation pour les lobbyistes d'indiquer clairement quel ministère/acteurs publics ils ont l'intention d'influencer; 3) l'obligation pour les lobbyistes d'indiquer clairement leurs dépenses personnelles et/ou celles de l'employeur; 4) une liste publique contenant les coordonnées des lobbyistes; 5) une autorité de surveillance des activités de lobbying qui effectue des audits périodiques, fait appliquer la réglementation et sanctionne ceux qui ne la respectent pas; et 6) l'interdiction pour les anciens agents publics d'exercer une

24. *Ibid.*, paragraphe 17.

25. Recommandation CM/Rec(2017)2, *op. cit.*, annexe, paragraphes 15 et 18.

26. *Ibid.*, paragraphe 19.

27. «Évaluation de la Déontologie des membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe», adoptée par le GRECO 76 (19-23 juin 2017), paragraphes 48 à 50.

28. *Ibid.*, paragraphes 50 et 51.

activité de lobbyiste immédiatement après avoir quitté leur fonction publique. Le rapport souligne également que le principal moyen dont disposent les États pour garantir le respect de la législation en matière de lobbying est la création d'une autorité de contrôle des activités de lobbying²⁹.

36. La Commission de Venise relève que la mise en place d'une réglementation des activités de lobbying présente l'inconvénient d'entraîner des coûts financiers supplémentaires. Néanmoins, la réglementation des activités de lobbying est un moyen approprié de renforcer les aspects positifs du rôle des acteurs extra-institutionnels et de contrecarrer les inconvénients, voire les menaces pour le processus démocratique, que le lobbying peut entraîner³⁰.

4. Considérations supplémentaires sur les dispositions en matière de transparence dans le cadre de l'Assemblée

4.1. Garantir l'accès de la société civile aux institutions du Conseil de l'Europe

37. Il est essentiel que les nouvelles réglementations sur la collaboration de la société civile avec l'Assemblée ne restreignent pas de façon impropre la participation de la société civile aux travaux de l'Assemblée. Cela contreviendrait à l'objectif déclaré du Comité des Ministres, qui insiste depuis plusieurs années sur la nécessité de renforcer l'implication de la société civile dans l'institution. À cet égard, les chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe, à l'issue du Sommet des 16 et 17 mai 2023, ont publié la «Déclaration de Reykjavík – Unis autour de nos valeurs». Cette déclaration appelle «à un examen et à un renforcement de l'action de l'Organisation auprès des organisations de la société civile et des institutions nationales de défense des droits de l'homme, ainsi qu'à un engagement significatif avec ces dernières³¹». De même, lors de la réunion du Comité des Ministres de mai 2021 à Hambourg, les ministres ont adopté un cadre stratégique du Conseil de l'Europe pour les quatre années suivantes, dans lequel ils «[réitéraient] l'importance de renforcer davantage le rôle et la participation significative des organisations de la société civile ainsi que des institutions nationales des droits de l'homme au sein de l'Organisation»³².

38. L'Assemblée a adopté un certain nombre de résolutions qui exhortent les États à renforcer l'espace dévolu à la société civile³³. Par exemple, la [Résolution 2095 \(2016\)](#) a appelé les États membres à «s'abstenir d'adopter une législation qui impose des restrictions disproportionnées aux activités des défenseurs³⁴» et la [Résolution 2362 \(2021\)](#) a exhorté les États membres à «s'abstenir d'adopter de nouvelles lois qui se traduiraient par des restrictions non nécessaires et disproportionnées des activités des ONG».

39. Lors des consultations qui se sont tenues avec la société civile dans le cadre de l'élaboration du présent rapport, les participants se sont montrés généralement favorables à la mise en place d'un code de conduite des représentants d'intérêts qui sont en relation avec l'Assemblée (à condition qu'il ne limite pas indûment l'activité de la société civile et qu'il ne soit pas susceptible d'être utilisé à mauvais escient).

40. En revanche, les réactions à l'égard d'un registre de transparence sont plus prudentes. Les réponses à l'enquête en ligne menée auprès des organisations de la société civile indiquent que la plupart des ONG ne sont pas opposées en principe à un registre de transparence à l'Assemblée, à condition qu'il soit conçu en gardant à l'esprit qu'il est nécessaire d'éviter ou d'atténuer certains problèmes. L'un des problèmes mentionnés est celui des obstacles bureaucratiques dont la lourdeur et l'inutilité entraveraient la participation de la société civile et qui auraient un impact particulièrement négatif sur les petites organisations. Le problème des barrières administratives a également été soulevé oralement par le président de la Conférence

29. «Rapport sur le rôle des acteurs extra-institutionnels dans un régime démocratique (Lobbying)», adopté par la Commission de Venise lors de sa 94^e session plénière (Venise, 8-9 mars 2013), [CDL-AD \(2013\) 011](#), paragraphes 59 et 70.

30. *Ibid.*, paragraphes 68 et 96.

31. «Déclaration de Reykjavík – Unis autour de nos valeurs», 16-17 mai 2023, page 8.

32. «Le Cadre stratégique du Conseil de l'Europe et les activités à venir», 131^e session du Comité des Ministres, Hambourg (visioconférence), 21 mai 2021, section «En ce qui concerne les activités à venir du Conseil de l'Europe», paragraphe 12.

33. [Résolution 2095 \(2016\)](#) «Renforcer la protection et le rôle des défenseurs des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe»; [Résolution 2225 \(2018\)](#) «Assurer la protection des défenseurs des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe»; [Résolution 2362 \(2021\)](#) «Restrictions des activités des ONG dans les États membres du Conseil de l'Europe».

34. [Résolution 2095 \(2016\)](#), *op. cit.*, paragraphe 6.3.

des OING du Conseil de l'Europe, Gerhard Ermischer, et par le président du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, Jeremy McBride. M. McBride a également noté qu'un registre pourrait être utilisé par certains comme un moyen d'empêcher activement la participation des ONG à l'Assemblée.

4.2. Garantir la sécurité de la société civile

41. L'Assemblée joue un rôle particulier dans le débat public européen. En tant qu'organe délibérant du Conseil de l'Europe, l'Assemblée est une tribune qui permet d'examiner la protection des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit. Cela passe par une évaluation du degré de protection de ces valeurs fondamentales dans les États membres. Inévitablement, cela signifie que lorsque la société civile s'implique auprès de l'Assemblée, c'est généralement pour mettre en évidence des défaillances constatées dans les lois et les pratiques des États en matière de droits humains, démocratie et État de droit. Malheureusement, de nombreuses allégations sérieuses font état d'activités répressives menées par certains États membres contre ces voix critiques.

42. Cette répression a été largement documentée dans les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Parmi les exemples d'actes de répression, on peut citer l'enlèvement et le meurtre de journalistes indépendants³⁵; la détention arbitraire de dirigeants de partis politiques rivaux³⁶; la radiation du barreau pour les avocats qui représentent ces opposants politiques³⁷ ou émettent des critiques à l'encontre de la politique gouvernementale³⁸; la révocation des mandats de juges qui expriment leur inquiétude à propos de l'indépendance de la justice³⁹ ou agissent pour défendre l'État de droit⁴⁰; ou encore l'arrestation et l'incarcération de jeunes militants pour les punir de leur engagement politique⁴¹.

43. Par ailleurs, les violations des droits humains prennent une dimension de plus en plus transnationale, comme le souligne une résolution et une recommandation adoptées en 2023 par l'Assemblée sur la répression transnationale perpétrée par des acteurs étatiques⁴². L'Assemblée y exhortait les gouvernements à assurer la protection, à l'intérieur de leurs propres frontières, des personnes susceptibles de subir des violations des droits humains perpétrées par des acteurs étatiques étrangers. Cela s'applique également aux défenseurs des droits humains et aux militants qui collaborent avec des organisations internationales, y compris le Conseil de l'Europe. En 2024, l'Assemblée a adopté une résolution soulignant les risques particulièrement élevés auxquels sont confrontés les membres des forces démocratiques russes et biélorusses, dont beaucoup sont en exil à l'étranger et continuent de coopérer avec l'Assemblée⁴³.

44. Il est essentiel que l'Assemblée protège ceux qui ont le courage de signaler à ses membres les menaces qui planent sur les droits humains, la démocratie et l'État de droit dans leur propre pays. Les réponses à l'enquête en ligne menée auprès des organisations de la société civile indiquent qu'un registre de transparence doit protéger l'identité et la vie privée des personnes. Les témoignages oraux de Gerhard Ermischer et de Jeremy McBride, président du Conseil d'experts sur le droit des ONG, ont fortement incité la commission des questions juridiques et des droits de l'homme à tenir compte de la répression qui pourrait viser les personnes qui défendent une cause devant l'Assemblée parlementaire, et à éviter de créer un registre de transparence qui pourrait les mettre en danger.

4.3. Assurer la proportionnalité des règles de transparence avec les ressources de l'Assemblée et de ses membres

45. L'Assemblée est une assemblée «à temps partiel», au sens où elle est composée de parlementaires issus des assemblées législatives des États membres, qui se réunissent pour des périodes de temps limitées chaque année. En conséquence, l'Assemblée ne dispose pas des mêmes ressources qu'un parlement national ou que le Parlement européen; elle n'a pas non plus la capacité d'assurer des collectes de fonds

35. Par exemple, *Gongadze c. Ukraine* (34056/02), arrêt du 8 novembre 2005.

36. Par exemple, *Selahattin Demirtaş (no 2) c. Turquie* (14305/17), arrêt du 22 décembre 2020.

37. Par exemple, *Bagirov c. Azerbaïdjan* (81024/12 et 28198/15), arrêt du 15 juin 2020.

38. Par exemple, *Hajibeyli et Aliyev c. Azerbaïdjan* (6477/08 et 10414/08), arrêt du 19 avril 2018.

39. Par exemple, *Baka c. Hongrie* (20261/12), arrêt du 23 juin 2016.

40. Par exemple, *Juszczyszyn c. Pologne* (35599/20), arrêt du 6 octobre 2022.

41. Par exemple, *Rashad Hasanov et autres c. Azerbaïdjan* (48653/13), arrêt du 7 juin 2018.

42. [Résolution 2509 \(2023\)](#) et [Recommandation 2257 \(2023\)](#) «La répression transnationale, une menace croissante pour l'État de droit et les droits humains».

43. [Résolution 2541 \(2024\)](#) «La détention arbitraire de Vladimir Kara-Mourza et la persécution systématique des manifestants anti-guerre en Fédération de Russie et au Bélarus».

supplémentaires pour de nouveaux domaines d'activité. Il serait donc peu opportun d'établir des dispositions réglementaires sur la transparence qui exigent d'importantes ressources administratives, à moins que des fonds supplémentaires puissent être clairement mobilisés pour les soutenir.

46. Cette considération devrait influencer l'évaluation de la proportionnalité de l'adoption de certains types de règles de transparence. En France par exemple, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique est un organisme indépendant chargé de contrôler les déclarations de patrimoine et d'intérêts des responsables publics et de tenir un répertoire des personnes et organisations impliquées dans des activités de lobbying. Elle contribue à faciliter les déclarations d'un très grand nombre de personnes, et mène des activités de contrôle et de traitement des plaintes. Il convient néanmoins de noter que la Haute autorité dispose de 65 agents permanents et d'un budget de près de 8 millions €⁴⁴. Le budget total de l'ensemble des activités de l'Assemblée est légèrement inférieur à 20 millions €⁴⁵. Même si l'on considère le nombre important de personnes contrôlées par la Haute autorité française, ces chiffres donnent une idée des ressources supplémentaires qui seraient nécessaires pour assurer le fonctionnement de certaines exigences réglementaires au sein de l'Assemblée.

47. Il importe par ailleurs d'évaluer la charge administrative qui pèse sur les membres de l'Assemblée. En particulier, la proposition de résolution sur ce thème demande à ce que chaque membre déclare ses rencontres avec certains tiers au sujet des travaux de l'Assemblée. Il n'est pas certain que cette mesure soit proportionnée, surtout si l'on retient le fait que les parlementaires travaillent à temps partiel à l'Assemblée, et que cette exigence viendrait s'ajouter à celles déjà prévues par le règlement actuel de l'Assemblée et à celles imposées par leurs parlements nationaux.

5. Normes et pratiques d'autres parlements

5.1. Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et Assemblée parlementaire de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

48. Les assemblées parlementaires de l'OSCE et de l'OTAN sont composées de parlementaires des assemblées législatives de leurs États membres, qui se réunissent à «temps partiel» tout au long de l'année dans diverses commissions et sessions plénières. En ce sens, elles constituent une bonne comparaison pour l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

49. Les assemblées parlementaires de l'OSCE et de l'OTAN ne disposent pas de registres de transparence des représentants d'intérêts qui exercent des activités auprès de leurs membres, ni d'un code de conduite des représentants d'intérêts. Elles ne réglementent pas les relations entre leurs membres et leurs représentants d'intérêts, que ce soit dans le cadre d'un code de conduite, d'un règlement intérieur ou de règles de procédure⁴⁶.

5.2. Parlement européen

50. Le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne utilisent un registre de transparence commun, sous la forme d'une base de données en ligne qui répertorie les personnes et les organisations qui cherchent à influencer les politiques et la législation de l'Union européenne. Il s'agit d'un registre volontaire, mais chacune des trois institutions européennes susmentionnées soumet l'exercice de certaines activités à une inscription préalable à ce registre. Au Parlement européen, les personnes/organisations doivent impérativement s'inscrire au registre pour obtenir un badge d'accès aux locaux du Parlement européen, ou pour participer en tant qu'orateur aux auditions publiques des commissions, aux événements qui se tiennent dans les locaux, ou aux activités des groupes de députés européens. Le code de conduite des députés au Parlement européen précise que tous les membres ne doivent rencontrer que des représentants d'intérêts inscrits au registre de transparence. Toutes les personnes inscrites au registre de transparence doivent respecter un code de conduite⁴⁷.

44. «Synthèse du Rapport d'activité 2021», Haute autorité pour la transparence de la vie publique, page 9.

45. «Programme et budget du Conseil de l'Europe pour 2024-2027», 19 décembre 2023.

46. Site Web et Règles de procédure de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE; site Web et Règlement de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN; et correspondance avec leurs secrétariats.

47. «Groupe de pression et transparence», page web du Parlement européen; Règlement intérieur du Parlement européen, articles 35, 35 bis et 123, novembre 2023; Règlement intérieur du Parlement européen, annexe I: Code de conduite des députés au Parlement européen en matière d'intégrité et de transparence, article 7, novembre 2023; décision du Bureau du 12 juin 2023 concernant les événements organisés dans les locaux du Parlement européen; UE, Accord interinstitutionnel du 20 mai 2021, *op. cit.*, annexe I.

51. Le secrétariat du Registre de transparence mène des enquêtes sur les personnes inscrites au registre qui n'auraient pas respecté le code de conduite. Il enquête soit de sa propre initiative, soit à la suite d'une plainte. Dans les cas graves, ou lorsque le représentant d'intérêt refuse de modifier sa déclaration sur le registre, le Secrétariat peut rendre une décision d'inéligibilité avec radiation du registre⁴⁸.

52. Le secrétariat compte l'équivalent de dix salariés à temps plein. Le coût total du développement informatique, de la maintenance et de l'hébergement du registre pour 2024 a été estimé à 489 000 € (y compris les modifications de l'infrastructure informatique)⁴⁹.

53. Les députés du Parlement européen sont tenus de publier en ligne toutes les réunions relatives aux activités qui sont programmées et menées par eux-mêmes ou leurs assistants parlementaires avec des représentants d'intérêts et des représentants de pays tiers (qu'ils soient enregistrés ou non). Les députés ne publient pas les réunions dont la divulgation mettrait en danger la vie, l'intégrité physique ou la liberté d'une personne ou peuvent décider de ne pas publier une réunion si d'autres motifs impérieux justifient le maintien de la confidentialité. Ces réunions font, en revanche, l'objet d'une déclaration au Président/à la Présidente, qui garde cette déclaration confidentielle ou décide d'une publication anonymisée ou différée, dans les conditions fixées par le Bureau⁵⁰.

5.3. France

54. En France, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a été créée en 2014. Cet organe indépendant est chargé de contrôler les déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts des responsables publics et de tenir un répertoire des personnes et des organisations impliquées dans des activités de représentation d'intérêts⁵¹. Le répertoire fonctionne de la manière suivante: les personnes ou organisations qui exercent des activités de représentation d'intérêts sont tenues de s'inscrire sur un répertoire dans les deux mois qui suivent leur qualification en qualité de représentants d'intérêts; elles doivent alors déclarer leur identité, l'identité des dirigeants et des personnes chargées des activités de représentation d'intérêts, le champ des activités de représentation d'intérêts, les organismes dont elles sont membres et, si elles effectuent des actions de représentation d'intérêts pour le compte de tiers, l'identité de ces tiers. L'obligation de déclarer ces informations fait partie d'une liste de règles déontologiques que les représentants d'intérêts sont tenus de respecter. Lorsque la Haute Autorité constate un manquement à ces règles (y compris un manquement à l'obligation de consignation des informations), elle adresse une mise en demeure au représentant d'intérêts concerné. Cette mise en demeure, qui peut être rendue publique, ordonne au représentant d'intérêts de se conformer à ses obligations, après lui avoir permis de présenter ses observations. Pendant la période de trois ans qui suit la mise en demeure, tout nouveau manquement aux obligations déontologiques est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende⁵².

55. Il n'existe pas d'obligation pour les représentants d'intérêts de déclarer leurs rencontres particulières avec les parlementaires, ni pour les parlementaires de déclarer leurs rencontres avec les représentants d'intérêts.

5.4. Royaume-Uni

56. Au Royaume-Uni, il existe un registre obligatoire pour certains types précis de lobbying et un registre volontaire pour les formes plus larges de lobbying.

57. Le Bureau d'enregistrement des lobbyistes-conseil (Office of the Registrar of Consultant Lobbyists) est un organe statutaire indépendant qui a été créé en vertu de la loi de 2014 sur le lobbying, les campagnes non partisans et l'administration syndicale. Il est administré par un registraire. Ce registre statutaire ne vise que les lobbyistes-conseils qui font du lobbying auprès de ministres ou de hauts fonctionnaires. Les lobbyistes qui agissent en leur nom propre ou au nom de leur employeur ne sont pas tenus de s'enregistrer, mais il existe des systèmes d'enregistrement volontaire. En outre, il n'y a aucune obligation d'enregistrement pour exercer

48. UE, [Accord interinstitutionnel du 20 mai 2021](#), *op. cit.*, annexe III.

49. Conseil de gestion du registre de transparence, «[Rapport annuel sur le fonctionnement du registre de transparence 2022](#)», 8 juin 2023; Secrétariat du registre de transparence, «[Budget estimate for 2024: IT development, maintenance and hosting costs](#)», 20 juin 2023.

50. Règlement intérieur du Parlement européen, annexe I: Code de conduite des députés du Parlement européen en matière d'intégrité et de transparence, [article 7](#), novembre 2023.

51. «Synthèse du Rapport d'activité 2021», Haute autorité pour la transparence de la vie publique.

52. [Page web](#) de la Haute Autorité pour la transparence dans la vie publique. De plus amples informations ont été fournies par M. Migaud, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, lors de la réunion de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme du 4 mars 2024.

des activités de lobbying auprès de parlementaires (sauf si le parlementaire est également ministre)⁵³. Les lobbyistes-conseils sont également tenus de fournir des informations sur les clients pour lesquels ils ont mené des activités de lobbying ou qui les ont rémunérés à cette fin, chaque trimestre. Ils ne sont pas tenus de déclarer chaque réunion organisée. Le registre n'exige pas des lobbyistes qu'ils respectent un code de conduite, bien que l'application volontaire de codes de conduite pertinents puisse être déclarée dans le registre⁵⁴.

58. Outre le registre obligatoire des lobbyistes-conseils, le Royaume-Uni dispose également d'un registre volontaire du lobbying, qui est géré par un organisme industriel. Ce registre a vocation à promouvoir la transparence et les normes professionnelles relatives au lobbyisme à l'égard d'activités qui ne relèvent pas des scénarios limités soumis à l'enregistrement obligatoire dans le registre des lobbyistes-conseils. Il s'agit notamment des activités de lobbyisme exercées auprès des parlementaires et de tout lobbyisme effectué par des personnes au nom d'une organisation (ou en leur nom propre) plutôt que par des consultants qui travaillent pour un tiers. L'enregistrement volontaire s'accompagne de la signature d'un code de conduite⁵⁵.

6. Propositions visant à renforcer l'engagement de l'Assemblée avec la société civile

6.1. Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

59. Comme indiqué dans l'introduction, les chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe ont convenu, dans la déclaration de Reykjavík, de procéder à un examen et à un renforcement de l'action de l'Organisation auprès des organisations de la société civile et des institutions nationales de défense des droits humains, ainsi que de son engagement significatif avec ces dernières.

60. En septembre 2023, la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe a lancé un processus visant à concrétiser ce projet dans le cadre de la «Feuille de route sur l'engagement de la société civile». La feuille de route propose que le Conseil de l'Europe sensibilise davantage la société civile aux travaux de l'Organisation, qu'il facilite la compréhension technique de ses activités et qu'il reconnaisse davantage la contribution de la société civile à ces activités. La feuille de route propose d'améliorer l'accès de la société civile aux travaux du Conseil de l'Europe, notamment dans le cadre d'une approche institutionnelle coordonnée. Les propositions formulées dans la feuille de route qui méritent une attention particulière sont notamment les suivantes:

- l'organisation de séances d'information de la société civile sur les travaux du Conseil de l'Europe (y compris pendant les sessions de l'Assemblée parlementaire);
- la réalisation d'activités de renforcement des capacités des ONG pour améliorer leur aptitude à dialoguer avec l'Organisation;
- l'inclusion des contributions publiques de la société civile dans les processus d'établissement de rapports de l'Organisation;
- l'amélioration des modalités de participation de la société civile et l'adoption de nouvelles modalités telles que des réunions en ligne et des consultations régulières;
- la publication de guides pratiques sur le Conseil de l'Europe à l'intention de la société civile;
- l'élaboration de lignes directrices, de moyens d'échange et de cours de formation à l'intention des membres du Secrétariat du Conseil de l'Europe sur la participation de la société civile, afin de consolider une approche rationalisée et homogène visant à faciliter la coopération de la société civile avec l'Organisation et à créer des synergies mutuelles;
- la mise en œuvre d'un programme facilitant le détachement de membres de la société civile auprès de l'Organisation⁵⁶.

61. Le Comité des Ministres s'est félicité de la feuille de route, qui constitue une étape importante dans le suivi des parties pertinentes de la Déclaration de Reykjavík⁵⁷.

53. [Page web](#) du registre des lobbyistes-conseils.

54. *Ibid.* Le registraire peut émettre un avis d'information statutaire pour exiger la fourniture d'informations pertinentes pour le registre. Lorsqu'une personne ou une organisation ne s'est pas conformée aux exigences du registre, le registraire peut imposer une amende civile d'un montant maximal de 7 500 £ ou saisir le directeur des poursuites publiques en vue d'une éventuelle procédure pénale.

55. [Page Web](#) du registre de lobbying du Royaume-Uni.

56. SG/Inf(2023)28, *op. cit.*

6.2. Enquête en ligne auprès des organisations de la société civile⁵⁷

62. Les propositions qui ont été faites le plus souvent par les personnes interrogées sont les suivantes:
- 62.1. mettre à disposition les documents de l'Assemblée sur le site web à un stade plus précoce et d'une manière plus accessible;
 - 62.2. permettre aux représentants de la société civile de réserver des salles de réunion et d'organiser des événements;
 - 62.3. veiller à ce que les représentants de la société civile puissent avoir accès aux locaux du Conseil de l'Europe, grâce à des badges à long terme;
 - 62.4. faciliter des échanges réguliers entre la société civile et les membres de l'Assemblée, par exemple avec le Comité présidentiel ou le Bureau de l'Assemblée, des commissions particulières, ou l'Assemblée dans son ensemble.
63. D'autres propositions ont été formulées, notamment les suivantes:
- créer un portail en ligne de l'Assemblée consacré à la société civile et qui affiche des liens vers toutes les informations pratiques et importantes pertinentes;
 - offrir la possibilité de s'abonner par courrier électronique aux mises à jour des commissions pertinentes ou d'autres structures de travail;
 - charger une personne de chaque commission d'assurer la liaison avec la société civile, ou prévoir une autre forme de contribution personnelle;
 - compte tenu du coût élevé que doivent supporter les petites organisations pour leurs déplacements à Strasbourg:
 - utiliser davantage la retransmission en direct des auditions;
 - donner les moyens à la société civile de «rencontrer en ligne» les membres qui participent aux parties de session de l'Assemblée;
 - prendre en charge les frais de déplacement et d'hébergement des petites organisations pour qu'elles puissent assister aux échanges annuels entre les membres de l'Assemblée et la société civile;
 - donner la possibilité aux représentants des ONG de participer de manière concrète aux débats et de proposer des rapports;
 - lancer des initiatives de collaboration entre la société civile et l'Assemblée en renforçant la communication et la sensibilisation au niveau national.

6.3. Conférence des Organisations internationales non-gouvernementales du Conseil de l'Europe

64. Dans sa présentation à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, le président de la Conférence des organisations internationales non gouvernementales du Conseil de l'Europe, Gerhard Ermischer, a déclaré que la grande diversité des dispositions applicables aux différentes parties de l'Organisation est une source de confusion et constitue un obstacle à la participation. M. Ermischer a également estimé que l'Assemblée était devenue moins accessible à la société civile. Il a proposé les mesures ci-après pour faciliter la coopération:
- mettre en œuvre des dispositions cohérentes, claires et transparentes qui s'appliquent aux différentes parties du Conseil de l'Europe dans son ensemble;
 - organiser davantage de réunions de commission qui se tiennent en public;

57. [Actualité du Conseil de l'Europe](#), «Feuille de route de la Secrétaire Générale sur l'engagement du Conseil de l'Europe avec la société civile», 15 décembre 2023.

58. Entre le 29 août et le 26 septembre 2023, une enquête en ligne a été menée auprès des organisations de la société civile sur les améliorations possibles des règles de transparence au sein de l'Assemblée, ainsi que sur les moyens possibles d'accroître l'action de l'Assemblée et son engagement. L'enquête, qui a été annoncée sur les réseaux sociaux de l'Assemblée, a été diffusée par courrier électronique aux membres de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe.

- mettre en place un processus simplifié qui permette à la société civile de demander à l'avance de participer aux événements parallèles prévus pendant les périodes de session et d'en organiser elle-même, et réduire le délai nécessaire à l'enregistrement de ces demandes;
- demander au personnel de l'Assemblée d'envoyer un courrier électronique à tous les membres de la Conférence des OING afin de les inviter à s'inscrire pour participer aux prochaines parties de session (comme c'est le cas pour le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux).

6.4. Campagne pour le respect des droits en Europe

65. Dans le cadre de l'élaboration du présent rapport, j'ai reçu une lettre des représentants de la Campagne pour le respect des droits en Europe (CURE). Il s'agit d'un projet géré par de grandes organisations européennes de la société civile qui sont en relation avec le Conseil de l'Europe, comme le Comité norvégien d'Helsinki, le Centre pour les libertés civiles (Kiev) et la Fondation Helsinki pour les droits de l'homme. Sa mission, présentée sur le site web qui lui est consacré, consiste à renforcer le Conseil de l'Europe et à faire entendre la voix de la société civile.

66. La lettre de CURE indique que l'Assemblée (et le Conseil de l'Europe en général) a adopté au cours des dernières années un certain nombre de mesures restrictives qui ont été mises en œuvre pour réagir au scandale de corruption internationale résultant de la «diplomatie du caviar», aux attaques terroristes sur le territoire français et à la pandémie de covid-19. Selon CURE, ces mesures ont considérablement restreint l'accès des ONG à l'Assemblée et leurs possibilités de collaborer de manière significative avec elle.

67. CURE a recommandé l'adoption d'une série de mesures qui élimineraient les obstacles et créeraient des opportunités supplémentaires pour les engagements des ONG, notamment les suivantes:

- améliorer l'accès des ONG aux locaux du Conseil de l'Europe, notamment en permettant à leurs représentants de demander l'accès à l'Assemblée parlementaire pendant les périodes de session;
- permettre aux ONG qui participent aux sessions d'accéder à un bureau dans le Palais;
- améliorer l'accès des ONG aux documents et informations de l'Assemblée, y compris les notes introductives des rapports en cours de préparation, les procès-verbaux des auditions et les coordonnées des membres de l'Assemblée;
- améliorer les possibilités qu'ont les ONG d'organiser des réunions non officielles en prenant les mesures suivantes: mettre davantage de salles à leur disposition, réduire le délai d'un mois nécessaire pour demander à l'avance l'autorisation d'organiser de ces réunions, en faciliter la publicité et permettre aux ONG de les organiser elles-mêmes (sans être parrainées par un membre de l'Assemblée);
- donner aux ONG d'autres possibilités de présenter leurs points de vue et de diffuser des informations à l'Assemblée, par exemple en leur permettant de poser des questions et de faire des commentaires pendant les auditions et les échanges de vues des commissions, intervenir à la fin des débats sur les affaires courantes et les procédures d'urgence; et faciliter la diffusion de leurs documents aux membres de l'Assemblée par voie électronique (par exemple en utilisant l'intranet de l'Assemblée) et physiquement (sur les stands d'information et les tableaux d'affichage).

7. Analyse et propositions de réforme

68. L'approche de l'Assemblée à l'égard de cette question complexe devrait consister à renforcer tant la transparence que l'engagement de la société civile, tout en tenant compte des normes internationales pertinentes, du contexte spécifique de l'Assemblée et des réformes qui sont en cours dans le reste du Conseil de l'Europe. J'ai cherché à appliquer cette approche équilibrée aux questions essentielles, ce qui m'a amené à formuler les propositions ci-dessous.

7.1. Un code de conduite pour les représentants d'intérêts qui collaborent avec l'Assemblée

69. L'élaboration d'un code de conduite des représentants d'intérêts qui sont en relation avec l'Assemblée apparaît clairement justifiée et devrait favoriser la transparence et la bonne conduite. Il ne faudrait pas cependant que le code soit utilisé abusivement dans le but de réduire au silence des groupes ou des individus particuliers. Il devrait être conforme aux normes internationales pertinentes, notamment la Recommandation CM/Rec(2017)2 relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique.

70. À mon avis, le code devrait comporter les dispositions pertinentes du code de conduite des représentants d'intérêts qui coopèrent avec l'Union européenne (à l'exclusion, par exemple, de l'obligation de télécharger des informations dans un registre de transparence – voir ci-dessous). Il faut pour cela que les représentants d'intérêts, lorsqu'ils sont en relation avec les parlementaires, déclinent leur nom et déclarent pour qui ils travaillent, les intérêts et les objectifs qu'ils défendent, et les personnes physiques ou morales qu'ils représentent. Le code interdit également aux représentants d'intérêts d'exercer des pressions indues, d'avoir un comportement inapproprié, de tenir des propos offensants ou d'inciter les parlementaires à enfreindre les règles et les normes qui leur sont applicables⁵⁹.

71. Par ailleurs, il est également important de noter que le Conseil de l'Europe envisage la mise en place d'un code de conduite cadre de la société civile, qui pourrait être adapté et mis en œuvre par différentes parties de l'Organisation en fonction de leurs besoins.

72. J'estime que la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles (la commission du Règlement) devrait élaborer un code de conduite cadre à l'intention des représentants d'intérêts (dans le cadre d'un rapport en préparation ou d'un nouveau rapport). Or l'élaboration d'un code doit se faire en étroite concertation avec la société civile et les autres parties prenantes concernées, dont les besoins doivent être soigneusement examinés, et tenir compte de tout code de conduite cadre élaboré pour l'Organisation dans son ensemble, conformément à la «Feuille de route de la Secrétaire Générale sur l'engagement du Conseil de l'Europe avec la société civile 2024-2027».

7.2. Modifications du code de conduite des membres

73. L'Assemblée devrait également examiner son code de conduite des membres afin d'évaluer le moyen éventuel de renforcer les dispositions qui régissent la manière dont les membres sont en relation avec les représentants d'intérêts. Cet examen devrait s'inspirer des principes énoncés dans la recommandation CM/Rec(2017)2 du Comité des Ministres, ainsi que de la proposition du rapport 2017 du GRECO visant à étendre l'interdiction de recevoir des instructions. Il convient de noter en particulier la recommandation formulée par le GRECO, selon laquelle l'interdiction de solliciter ou d'accepter des instructions – qui ne s'applique actuellement qu'aux rapporteurs – pourrait être étendue à un éventail plus large de membres de l'Assemblée qui exercent des fonctions importantes, tels que les présidents de commissions et de sous-commissions, les chefs de groupes politiques, les membres du Bureau et le Président de l'Assemblée. La commission du Règlement devrait donc également inscrire cette question à son ordre du jour.

7.3. Registre de transparence

74. J'estime qu'un registre de transparence ne serait pas approprié pour l'Assemblée et ce pour deux raisons.

75. Premièrement, toute réglementation visant à améliorer la transparence de la représentation d'intérêts ne doit pas mettre en danger les personnes concernées. Il n'est pas certain en effet qu'un registre des groupes qui représentent certains intérêts puisse être un moyen efficace de renforcer la transparence sans que les noms des personnes concernées ne soient mentionnés. Il n'est pas certain non plus qu'un registre public de personnes nommément désignées qui s'efforcent de dénoncer la répression exercée par leur gouvernement ne puisse pas également exposer ces personnes à un risque aggravé de répression. Un tel registre serait par ailleurs incompatible avec la protection offerte par les autres organes du Conseil de l'Europe – comme les organes de surveillance et le Commissaire aux droits de l'homme – qui appliquent un principe de confidentialité destiné à protéger la société civile contre les intimidations et les représailles. Au cours de l'élaboration de ce rapport, des représentants de la société civile ont soutenu qu'un registre de transparence serait dangereux et je pense qu'ils ont raison.

76. Deuxièmement, il n'est pas certain qu'un registre de transparence soit proportionné, dans la mesure où il représenterait une charge financière et administrative pour l'Assemblée et ses membres. Le Parlement européen, qui dispose d'un budget annuel de plus de 2 milliards € et d'un secrétariat total de 7 225 personnes⁶⁰, peut consacrer dix personnes à temps plein à un registre de transparence. De son côté, l'Assemblée ne dispose que d'un budget de 20 millions € et d'un effectif d'environ 90 personnes. Même si le registre de transparence de l'Assemblée serait plus petit que celui du Parlement européen, il est difficile d'imaginer comment parvenir à imposer une charge administrative aussi importante à l'Assemblée compte

59. UE, [Accord interinstitutionnel du 20 mai 2021](#), *op. cit.*, annexe I.

60. Service de recherche du Parlement européen, «Parlement européen: Faits et chiffres», mai 2023; Commission européenne, [«Le budget annuel de l'Union pour l'exercice 2024, Section 1: Parlement européen»](#), 5 juillet 2023.

tenu de son budget et de ses ressources humaines modestes. Il convient de noter que l'Assemblée parlementaire de l'OSCE et l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, qui représentent les autres organes parlementaires internationaux «à temps partiel» dont le siège se trouve en Europe, n'ont pas de registre de transparence. La proposition ayant déjà été rejetée par la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles en 2019, je ne lui propose pas de l'examiner à nouveau.

7.4. Mesures visant à examiner et à renforcer l'engagement de la société civile avec l'Assemblée

77. La Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, la Conférence des OING, les personnes qui ont répondu à une enquête en ligne et le réseau d'ONG CURE ont formulé un large éventail de propositions à ce sujet (voir section 6). Dans le projet de résolution, j'ai inclus celles qui sont susceptibles d'être les plus efficaces, tout en étant proportionnées aux ressources de l'Assemblée. La commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles devra d'abord examiner toute évolution qui nécessiterait une modification du Règlement de l'Assemblée.

7.5. Proposition de distinction entre les entités commerciales et non commerciales

78. Au cours des discussions tenues au sein de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, des échanges ont eu lieu pour déterminer si les dispositions en matière de transparence devaient être différentes pour les entités commerciales et non commerciales. Or les normes du Conseil de l'Europe sur la représentation d'intérêts, notamment la Recommandation CM/Rec(2017)2 relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique, n'établissent aucune distinction de ce type. Une telle distinction serait difficile à mettre en pratique et je ne la propose pas.

8. Conclusion

79. Le présent rapport s'inscrit dans le contexte plus large de l'examen par l'Assemblée des normes qui régissent les relations de ses membres avec des tiers. En particulier, M. Frank Schwabe (Allemagne, SOC) a entrepris de rédiger un rapport intitulé «Respect de l'État de droit et lutte contre la corruption au sein du Conseil de l'Europe», qui devrait être adopté par la commission du règlement, des immunités et des affaires institutionnelles avant la fin de l'année⁶¹.

80. L'Assemblée a également lancé un projet sur le renforcement de l'éthique et de l'intégrité dans les parlements qui vise à renforcer la lutte contre la corruption en améliorant l'éthique et l'intégrité au sein des systèmes parlementaires. Les activités du projet comprendront des ateliers de renforcement des capacités à l'intention des parlementaires et des membres du personnel sur les mesures de lutte contre la corruption, l'élaboration d'un code de conduite unique pour les parlementaires, la mise au point de mécanismes de protection des lanceurs d'alerte, des possibilités d'échange entre les parlementaires, et des mesures de sensibilisation des citoyens à la lutte contre la corruption.

81. L'Assemblée et le Conseil de l'Europe dans son ensemble réfléchissent actuellement à la manière de garantir des pratiques éthiques rigoureuses dans leurs relations avec les acteurs externes et de promouvoir une collaboration plus étroite avec la société civile. Je pense que ces questions doivent être examinées ensemble. L'Assemblée peut promouvoir une plus grande coopération avec des interlocuteurs externes tout en améliorant la transparence de cette coopération. Les réformes visant à traiter ces questions devraient être menées de front, car elles sont liées. Cela contribuerait à promouvoir le pluralisme tout en garantissant la protection de l'intégrité et de la responsabilité. J'espère que le présent rapport apportera une contribution utile aux futures discussions dans ce domaine.

61. Voir Doc. 15195 de l'Assemblée.