

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Commission des affaires constitutionnelles

2007/2115(INI)

12.2.2008

PROJET DE RAPPORT

sur la définition d'un cadre régissant les activités des groupes d'intérêts
(lobbyistes) auprès des institutions de l'Union européenne
(2007/2115(INI))

Commission des affaires constitutionnelles

Rapporteur: Alexander Stubb

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	3
EXPOSÉ DES MOTIFS	7

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la définition d'un cadre régissant les activités des groupes d'intérêts (lobbyistes) auprès des institutions de l'Union européenne (2007/2115(INI))

Le Parlement européen,

- vu l'article 9, paragraphe 4, de son règlement,
 - vu le Livre vert publié par la Commission sous le titre "Initiative européenne en matière de transparence" (COM(2006)0194),
 - vu la communication de la Commission intitulée "Suivi du livre vert Initiative européenne en matière de transparence" (COM(2007)0127),
 - vu le projet de code de déontologie des lobbyistes que la Commission a lancé le 10 décembre 2007,
 - vu sa décision du 17 juillet 1996 sur la modification de son règlement (groupes d'intérêts au Parlement)¹,
 - vu sa décision du 13 mai 1997 sur la modification de son règlement (code de conduite applicable aux représentants de groupes d'intérêts)²,
 - vu l'article 45 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des affaires constitutionnelles et les avis de la commission du contrôle budgétaire, de la commission des affaires économiques et monétaires, de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire, de la commission des affaires juridiques ainsi que de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A6-0000/2007),
- A. considérant que le lobbying s'est considérablement développé en son sein à mesure de l'extension des compétences de l'institution,
- B. considérant que les groupes d'intérêts exercent une fonction essentielle dans le dialogue ouvert et pluraliste sur lequel repose un système démocratique et sont pour les députés une source importante d'information,
- C. considérant que les lobbyistes seraient, d'après les estimations, au nombre de 15 000 environ et les groupes de pression près de 2 500 à Bruxelles,
- D. considérant que la Commission a proposé, dans son Initiative européenne en matière de transparence, l'instauration d'un registre commun dans lequel seraient inscrits les groupes d'intérêts,

¹ JO C 261 du 9.9.1996, p. 75.

² JO C 167 du 2.6.1997, p. 22.

- E. considérant qu'il a mis en place dès 1996 son propre registre des lobbyistes¹ et applique un code de conduite² qui fait obligation aux lobbyistes de se comporter dans le respect de normes éthiques rigoureuses,
- F. considérant que les lobbyistes enregistrés au Parlement sont au nombre de 5 000 environ,

Améliorer la transparence du Parlement

- 1. souligne que la transparence dans toutes les institutions européennes est une condition absolument indispensable de la légitimité de l'Union et de la confiance des citoyens envers elle; estime que la transparence doit se manifester sous un double aspect, dans l'activité des institutions elles-mêmes et parmi les groupes d'intérêts;
- 2. admet qu'un député au Parlement européen puisse, s'il l'estime approprié (et sur une base volontaire), utiliser une "empreinte législative", c'est-à-dire une liste indicative, jointe à chaque rapport, des groupes d'intérêts qui ont été consultés durant la préparation du rapport; souligne néanmoins qu'il est encore plus important que la Commission joigne cette "empreinte législative" à ses initiatives législatives;
- 3. invite les questeurs à élaborer un plan exposant des mesures propres à améliorer la mise en œuvre et le contrôle du respect de la réglementation en vertu de laquelle un député doit déclarer les soutiens financiers, en personnel ou en matériel, qu'il reçoit³;
- 4. demande que la lumière soit faite sur les intergroupes, à savoir la publication sur le site Internet du Parlement d'une liste des intergroupes enregistrés ou non enregistrés, et notamment des déclarations de l'intérêt financier de leur président;
- 5. demande aux questeurs de clarifier la réglementation qui interdit aux visiteurs non accompagnés d'accéder aux locaux parlementaires, notamment aux bureaux des députés, et de faire en sorte que l'application de cette réglementation soit plus strictement contrôlée;

Proposition de la Commission

- 6. salue la proposition formulée par la Commission dans son Initiative européenne en matière de transparence d'appliquer aux activités des groupes d'intérêts un cadre plus structuré;
- 7. approuve la définition que donne la Commission du lobbying, à savoir "les activités qui visent à influencer sur l'élaboration des politiques et les processus décisionnels des institutions européennes"; estime que cette définition s'accorde avec l'article 9, paragraphe 4, de son règlement;
- 8. souligne que tous les acteurs répondant à cette définition devraient être considérés comme des lobbyistes et traités de la même façon, qu'il s'agisse de lobbyistes professionnels, de représentants internes d'une entreprise, d'ONG, de groupes de réflexion, de groupements

¹ Article 9, paragraphe 4, du règlement.

² Annexe IX, article 3, du règlement.

³ Annexe I, article 2, du règlement.

professionnels, de syndicats, d'organisations d'employeurs ou d'avocats, dès lors que ces derniers ont l'intention d'influer non pas sur le droit jurisprudentiel mais sur l'orientation d'une politique;

9. approuve dans son principe la proposition formulée par la Commission d'ouvrir un "guichet unique" où les lobbyistes pourraient s'enregistrer tant à la Commission qu'au Parlement; rappelle, toutefois, qu'il existe des différences fondamentales entre les deux institutions; se réserve, par conséquent, d'examiner la proposition de la Commission lorsqu'elle sera achevée et de décider à ce moment-là seulement s'il convient d'y adhérer;
10. propose que soit créé dans les plus brefs délais un groupe de travail commun composé de fonctionnaires du Parlement et de la Commission, qui serait chargé d'examiner les implications d'un registre commun;
11. recommande que le Conseil s'associe à un éventuel registre commun; estime qu'il y a lieu d'accorder une étroite attention aux activités des lobbyistes du Conseil dans le cadre de la codécision;
12. a connaissance des arguments en faveur tant de l'enregistrement facultatif que de l'enregistrement obligatoire des lobbyistes; prend acte de la décision de la Commission de mettre en place dans un premier temps un registre facultatif et de tirer un bilan au terme d'une année; rappelle que le registre du Parlement est déjà obligatoire de facto en ce sens que l'enregistrement est indispensable pour avoir le droit d'accéder à ses locaux;
13. prend note du projet de code de déontologie des lobbyistes que la Commission a élaboré; rappelle à la Commission qu'il applique déjà un code de cette nature depuis plus de dix ans et l'invite à négocier avec le Parlement pour l'établissement d'un code commun;
14. rappelle que le règlement actuel du Parlement prévoit déjà que tout manquement au code de conduite conduit au retrait du laissez-passer nominatif, ce qui comporte la radiation du registre;
15. insiste sur le fait que le registre doit être aisé à consulter, le public devant être en mesure d'y effectuer des recherches et d'y trouver des informations avec commodité;
16. prend acte de la décision de la Commission de demander que la divulgation des financements reçus par les groupes d'intérêts qui s'inscrivent dans le registre porte sur les éléments suivants:
 - le chiffre d'affaires que réalisent les cabinets de consultants spécialisés et les cabinets d'avocats en se livrant aux activités de lobbying auprès des institutions de l'UE et la part relative de leurs principaux clients;
 - une estimation des coûts liés aux activités directes de lobbying que les représentants internes des entreprises et les groupements professionnels exercent auprès des institutions de l'UE;
 - le budget global et la ventilation des principales sources de financement des ONG et des groupes de réflexion;

17. souligne que l'obligation de divulguer les sources de financement doit s'appliquer de la même manière à tous les groupes d'intérêts;
18. invite la Commission à fournir des renseignements plus précis sur la nature de cette divulgation, de sorte qu'il puisse se prononcer sur sa participation au registre;
19. rappelle à la Commission que les données financières ne sont pas toujours le meilleur moyen de rendre compte de l'ampleur des activités de représentation des intérêts;
20. invite ses organes compétents à proposer les modifications nécessaires de son règlement;
21. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

EXPOSÉ DES MOTIFS

La transparence des institutions politiques est une condition indispensable de leur légitimité. Il doit être facile de savoir comment les décisions sont prises, de quelles influences elles sont le fruit et, enfin, comment les ressources, c'est-à-dire l'argent du contribuable, sont attribuées. Par conséquent, la réglementation des activités des groupes de pression est fondamentalement une question de légitimité.

Les lobbyistes aujourd'hui présents à Bruxelles seraient au nombre de 15 000 et les groupes de pression au nombre de 2 500. Si l'on compte les laissez-passer et les badges "express" délivrés aux visiteurs permanents, ce sont près de 5 000 lobbyistes qui interviendraient au Parlement européen.

La Commission a ouvert des discussions sur le lobbying dans le cadre de son Initiative européenne en matière de transparence. L'idée principale que contient sa proposition est la désignation plus claire des acteurs et des canaux d'influence qui entrent en jeu lors de la préparation et de l'adoption d'actes législatifs par les institutions de l'Union européenne. La Commission suggère d'instaurer un registre facultatif et un code de déontologie des lobbyistes. Le Parlement a déjà mis en œuvre un registre obligatoire *de facto* et un code de conduite selon les dispositions énoncées à l'article 9, paragraphe 4, de son règlement.

Le présent rapport se veut être une réponse à l'initiative de la Commission, tant il est vrai que le Parlement européen est appelé, en tant que colégislateur, à adopter une position ferme au sujet de la représentation des intérêts dans l'Union européenne.

Historique de la réglementation sur les groupes de pression au Parlement européen

La place des groupes de pression est, de longue date, un sujet controversé parmi les députés au Parlement européen. Les points de vue sont très divergents, à l'image des traditions des 27 États membres. Dans la majorité d'entre eux, aucune réglementation ne gouverne l'activité de ces groupes sur le plan parlementaire ou gouvernemental. À l'inverse, un lobbyiste qui opère aux États-Unis doit consulter un manuel de près de 600 pages pour faire les choses dans les règles. Quoi qu'il en soit, l'idée selon laquelle les groupes d'intérêts fournissent d'utiles connaissances spécialisées au législateur de l'Union européenne est aujourd'hui largement partagée.

Le Parlement fut la première institution européenne à prendre en compte la multiplication des groupes d'intérêts à l'échelon européen, et plus particulièrement les conséquences de ce phénomène pour le processus législatif. La première question écrite relative à l'instauration éventuelle d'une réglementation des activités des groupes d'intérêts remonte à 1989. En 1991, la commission du règlement, de la vérification des pouvoirs et des immunités rédigeait un rapport dans lequel il était proposé de créer un code de conduite et un registre des lobbyistes, mais les propositions formulées, qui firent l'objet d'âpres débats en commission, ne furent pas soumises à l'assemblée plénière.

Le dossier de la réglementation des groupes d'intérêts a resurgi après l'élection européenne

de 1994. La même commission a rédigé un nouveau rapport qui évitait les affrontements terminologiques et retenait le principe de l'autodésignation facultative de la part des groupes d'intérêts. Les propositions d'ordre réglementaire étaient moins contraignantes et jugées plus favorables au lobbying que celles qui figuraient dans le rapport de 1993. L'idée d'un registre dans lequel les groupes d'intérêts doivent rendre publics leurs activités et leurs intérêts était née. Les représentants d'intérêts étaient censés être enregistrés contre le paiement d'une redevance, respecter un code de conduite et signer le registre. En retour, il leur était délivré un laissez-passer leur donnant accès à certains locaux de l'institution et à ses documents. En janvier 1996, le rapport était profondément modifié en séance plénière, puis renvoyé à la commission compétente.

En juillet 1996, un compromis a été trouvé en vertu duquel chaque député au Parlement européen est tenu, s'agissant des intérêts financiers, de faire une déclaration précise de ses activités professionnelles. Les députés s'interdisent de recevoir tout don ou toute libéralité dans l'exercice de leur mandat. Les assistants accrédités sont, quant à eux, tenus de faire une déclaration écrite de toute autre activité rémunérée. Ces règles ont été introduites dans le règlement du Parlement (article 9 et annexes I et IX). Des dispositions concrètes supplémentaires ont été prises par la suite au sujet de la publication de certaines de ces informations sur le site Internet du Parlement. Actuellement, il est possible de consulter les listes des lobbyistes accrédités, les déclarations des intérêts financiers des députés et celles des assistants accrédités.

Propositions du rapporteur

En préparation du présent rapport, la commission des affaires constitutionnelles a organisé, le 8 octobre 2007, un séminaire sur le lobbying dans l'Union européenne afin de faire le point sur la représentation des intérêts et d'entendre les réactions des parties concernées à l'initiative de la Commission dans le domaine de la transparence. Les réflexions qui ont été formulées ont conduit votre rapporteur à retenir, pour les examiner dans le présent rapport, les questions majeures suivantes.

1. Quelle définition donner des lobbyistes?

La Commission définit le lobbying comme "les activités qui visent à influencer sur l'élaboration des politiques et les processus décisionnels des institutions européennes", soit une description en accord avec l'article 9, paragraphe 4, du règlement du Parlement européen, aux termes duquel les lobbyistes sont des "personnes qui souhaitent accéder fréquemment aux locaux du Parlement en vue de fournir des informations aux députés dans le cadre de leur mandat parlementaire, et ce pour leur propre compte ou celui de tiers".

Votre rapporteur estime qu'il n'y a pas lieu de faire des distinctions fondamentales entre les personnes qui souhaitent se faire entendre du Parlement, qu'il s'agisse d'industriels ou d'environnementalistes, de représentants de producteurs ou de consommateurs ou encore d'acteurs privés ou publics en dialogue avec des députés. De plus, lorsqu'ils se proposent d'influer sur la législation à venir, et non sur des affaires en instance, les cabinets d'avocats doivent, eux aussi, être considérés comme des lobbyistes.

2. Quel doit être le degré de divulgation des intérêts financiers?

La Commission estime que les informations sur le financement illustrent l'influence qu'exercent les groupes d'intérêts. Elle en conclut qu'il est nécessaire et proportionné de demander aux candidats à l'enregistrement de déclarer les données budgétaires utiles sur leurs principaux clients et/ou leurs sources de financement, ainsi que leur ventilation. Ce type d'information a pour objet principal de garantir que les décideurs et le grand public seront en mesure de connaître les forces motrices qui guident une activité de lobbying donnée et d'en apprécier la puissance. La Commission plaide pour que soient fournis les éléments suivants:

- pour les cabinets de consultants spécialisés et les cabinets d'avocats, le chiffre d'affaires tiré des activités de lobbying auprès des institutions européennes, ainsi que la part relative de chaque grand client;
- pour les "représentants internes" et les groupements professionnels, une estimation des coûts liés aux activités directes de lobbying auprès des institutions européennes;
- pour les ONG et les groupes de réflexion, le budget global et sa ventilation entre les principales sources de financement.

Les modalités devront être encore précisées lorsque la Commission présentera une version provisoire de l'interface avec sa base de données et de plus amples renseignements sur les données requises. En outre, les informations financières ne sont pas toujours le meilleur vecteur d'information sur l'ampleur de l'activité de lobbying.

Les questions qui attendent encore des réponses claires sont celles de savoir quelles informations sont utiles pour apprécier les influences extérieures sur le travail législatif et comment elles peuvent être obtenues sans violer de légitimes règles de confidentialité ou engager des procédures administratives excessivement contraignantes.

3. Le Parlement européen doit-il tenir un registre commun avec la Commission?

La Commission est favorable à la mise en place d'un registre commun à ses services et à ceux du Parlement. Votre rapporteur estime que le grand public perçoit les institutions comme une seule entité. De même, les parties prenantes souhaitent disposer d'un "guichet unique". Ces deux institutions présentent des différences fondamentales qui pourraient les conduire à poser des exigences différentes pour les lobbyistes, en particulier sous l'aspect de la divulgation des sources de financement, mais la question doit être considérée comme de nature administrative. Par conséquent, votre rapporteur suggère de créer un groupe de travail commun, composé de fonctionnaires, qui sera chargé d'étudier les implications d'un registre commun.

4. Le registre des groupes d'intérêts doit-il être facultatif ou obligatoire?

Le service juridique du Parlement estime que le registre actuel de celui-ci est obligatoire *de facto*, du fait que l'enregistrement est lié à l'accès physique aux locaux du Parlement. Votre rapporteur souscrit à cette analyse. Pour exercer régulièrement une activité de lobbying au Parlement, il faut un badge et, pour cela, il faut être enregistré. Telle est également la raison pour laquelle la Commission demande instamment l'établissement d'un registre

commun. Le badge est une forte incitation à l'enregistrement.

La Commission propose la divulgation des intérêts financiers et un contrôle plus systématique des informations figurant dans le registre. Ces propositions novatrices ont un caractère prioritaire et devraient être adoptées en temps utile. L'adoption d'un acte législatif sur la représentation d'intérêts serait un processus long et ne devrait pas être envisagée à ce stade. Cela est d'ailleurs conforme au large consensus existant quant à l'établissement d'un registre commun, d'un "guichet unique" avec la Commission.

Le succès du registre de la Commission sera évalué après un an. Le traité de Lisbonne, s'il est ratifié, fournira une base juridique plus claire pour un acte législatif concernant la représentation d'intérêt, si cela apparaît nécessaire.

5. Les violations du code de déontologie doivent-elles être sanctionnées?

Sous le régime actuel du Parlement, la sanction la plus lourde est la radiation du registre. Les condamnations pécuniaires et autres sanctions de ce type requièrent des dispositions législatives. Du point de vue de leur crédibilité, les lobbyistes ne considèrent pas que la radiation du registre soit une sanction insignifiante. Il faudrait cependant renforcer la surveillance du respect de la réglementation.

6. Améliorer la transparence du Parlement

Votre rapporteur estime que la transparence ne doit pas être conçue comme un processus unilatéral. Ainsi, en exigeant des lobbyistes qu'ils soient plus transparents, le Parlement peut lui-même aller dans le sens d'une plus grande transparence. Par conséquent, il demande que la lumière soit faite sur les intergroupes, enregistrés ou non, qui sont souvent financés par des groupements d'intérêts.

Par ailleurs, votre rapporteur admet qu'un député au Parlement européen puisse utiliser une "empreinte législative", c'est-à-dire une liste indicative, jointe à chaque rapport parlementaire, des groupes d'intérêts consultés durant la préparation du rapport. Il s'agirait de fournir un aperçu des différents intérêts mobilisés par une procédure législative en sorte que le public, les médias, les autres députés et toute personne intéressée soient placés en situation de suivre de près le travail du Parlement. Il est vrai, néanmoins, que des informations utiles sont souvent obtenues sur un mode confidentiel et que l'indépendance des députés au Parlement européen doit être préservée. Par conséquent, l'utilisation de ces "empreintes législatives" doit reposer sur le discernement des députés. Votre rapporteur souligne en outre qu'il est encore plus important que la Commission joigne une "empreinte législative" à ses initiatives législatives.

Par exemple, l'élaboration du présent rapport s'est accompagnée de la consultation des organisations suivantes. Certaines autres ont adressé des messages électroniques et communiqué des renseignements d'une manière informelle.

- 1) Business Europe,
- 2) Association européenne des cabinets de conseil en affaires publiques (EPACA),
- 3) The Alliance for Lobbying Transparency

- 7) Conseil des barreaux de l'Union européenne (CCBE),
- 8) Association internationale des relations publiques (IPRA),

and Ethics Regulation (ALTER-EU) (Les Amis de la Terre Europe, European Federation of Journalists),

4) Conseil européen des industries chimiques (Cefic),

5) Society of European Affairs Professionals (SEAP),

6) Chambre de commerce française,

9) UKLawSociety,

10) White&Case,

11) American Chamber of Commerce,

12) Toyota Motor Europe,

13) Exxon Mobile,

14) European Centre for Public Affairs (ECPA),

15) La Commission.

En outre, les parties intéressées qui ont participé à l'atelier sur le lobbying dans l'Union européenne organisé le 8 octobre par la commission des affaires constitutionnelles - d'autres s'étant exprimées lors de la table ronde - sont les suivantes:

1) Business Europe,

2) Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC)

3) SEAP

4) EPACA

5) Corporate Europe Observatory (CEO)

6) ALTER-EU

7) Daimler (représentant interne)

8) CCBE

Conclusion

Votre rapporteur mesure l'importance de la transparence, est partisan de l'égalité de traitement entre les représentants d'intérêts, propose d'adopter une position d'attente à l'égard des propositions concrètes formulées par la Commission (sur le registre et ses modalités) et fournit des exemples des dispositions que le Parlement pourrait prendre pour améliorer sa propre transparence.