

Lettre adressée le 19 avril 2017 par Sylvie Guillaume, vice-présidente, et Danuta Maria Hübner, présidente de la commission des affaires constitutionnelles, à Antonio Tajani, Président du Parlement européen

---

## Traduction

Monsieur le Président,

Le 28 septembre 2016, la Commission a proposé un accord interinstitutionnel établissant un registre de transparence obligatoire commun au Parlement, au Conseil et à la Commission.

Au cours de sa réunion du 27 octobre 2016, la Conférence des présidents a décidé de nous nommer, en notre qualité de vice-présidente chargée du registre de transparence et de présidente de la commission des affaires constitutionnelles, négociatrices principales du Parlement sur ce dossier, et de demander à chaque groupe politique de désigner un député pour constituer un groupe de contact placé sous notre présidence.

En outre, la Conférence des présidents a décidé que nous devrions, en qualité de négociatrices principales, rédiger un mandat de négociation, qui devra être entériné par le groupe de contact avant d'être adopté par la Conférence des présidents.

Nous avons l'honneur de vous informer que, lors de sa réunion du 11 avril 2017, le groupe de contact du registre de transparence a approuvé, à une large majorité, le projet de mandat, que vous trouverez en annexe à la présente lettre, et nous vous saurions gré de bien vouloir soumettre ce projet de mandat à la Conférence des présidents.

Une fois que le texte aura été adopté par la Conférence des présidents, nous serons disposées à entamer des négociations avec le Conseil et la Commission.

(Formule de politesse et signature)

Annexe

**Proposition d'accord interinstitutionnel sur un registre de transparence obligatoire  
COM(2016)0627**

**Projet de mandat de négociation du Parlement européen**

## **Introduction**

Le premier vice-président, M. Timmermans, chargé de la transparence, a présenté le 28 septembre 2016 une proposition de la Commission relative à un nouvel accord interinstitutionnel (AII) sur un registre de transparence obligatoire. Le 27 octobre 2017, la Conférence des présidents a nommé M<sup>me</sup> Sylvie Guillaume, vice-présidente chargée du registre de transparence, et M<sup>me</sup> Danuta Hübner, présidente de la commission AFCO, en tant que négociatrices principales, leur confiant ainsi la rédaction du mandat de négociation du Parlement. Le projet de mandat de négociation doit être soumis à la Conférence des présidents, pour décision, après avoir été entériné par le groupe de contact.

Le registre de transparence est un système volontaire mis en place au moyen d'un AII du Parlement et de la Commission. Il a été révisé en 2014, lorsque le Conseil a obtenu le statut d'observateur. Son objectif, qui consiste à montrer quels intérêts sont défendus au niveau européen, par qui et avec quels budgets, a été largement atteint. La base de données en ligne, qui est tributaire de la coopération des groupes d'intérêts et des parties prenantes, a évolué de manière constante pour comprendre désormais plus de 11 000 entités (cabinets de consultants spécialisés, cabinets d'avocats, plateformes citoyennes défendant un intérêt particulier, etc.) et couvrir un très large éventail de parties qui cherchent à influencer sur le processus décisionnel de l'Union.

Alors que les institutions de l'Union s'efforcent de prendre de nouvelles mesures afin d'accroître la transparence de la représentation d'intérêts, un principe directeur demeure: permettre aux citoyens de participer plus activement à la vie démocratique de l'Union dans le cadre d'un processus décisionnel transparent et ouvert. Pour sa part, le Parlement européen s'y est engagé au moyen de différents outils, parmi lesquels la mise en œuvre d'une empreinte législative volontaire. La proposition de nouvel AII devrait veiller à renforcer davantage la transparence institutionnelle, comme le prévoient les traités, et contribuer à favoriser la confiance du public dans les processus décisionnels des institutions.

Le projet de mandat vise à définir les priorités politiques du Parlement dans les négociations avec les autres institutions, qui prennent en considération les demandes précédentes du Parlement en faveur d'un registre de transparence obligatoire<sup>1</sup>, son expérience de cinq ans au sein de la structure commune actuelle et les débats menés par les membres du groupe de contact sur le registre de transparence. Au final, l'objectif est d'obtenir une valeur ajoutée significative par rapport à la situation actuelle.

---

<sup>1</sup> [Décision du Parlement européen du 15 avril 2014 sur la modification de l'accord interinstitutionnel relatif au registre de transparence \(2014/2010\(ACI\)\); résolution du Parlement européen du 28 avril 2016 sur l'accès du public aux documents \(article 116, paragraphe 7\) pour la période 2014-2015 \(2015/2287\(INI\)\)](#), paragraphe 29 et suivants.

## Principes généraux et approche

Le présent projet de mandat de négociation fixe le cadre des négociations selon trois grands principes, qui devraient assurer la pleine réalisation des objectifs de négociation du Parlement, en s'appuyant sur le système actuel et en l'améliorant, de manière à ce qu'il puisse fonctionner efficacement.

Ces trois principes sont les suivants:

- I. un champ d'application le plus large possible pour les institutions et autres organes de l'Union, notamment une participation effective du Conseil;
- II. un cadre réglementaire clair et complet applicable aux activités de représentation d'intérêts, qui n'affaiblisse pas le système actuel;
- III. des structures et des ressources garantissant une mise en œuvre effective.

Le projet de mandat conserve et établit, comme élément fondamental, une distinction très claire entre les conditions et les mesures d'incitation en ce qui concerne l'enregistrement des groupes d'intérêts. De cette manière, il s'écarte de la proposition de la Commission, qui fait double emploi avec le modèle déjà mis en œuvre pour les commissaires, leurs cabinets et leurs directeurs généraux, afin de passer d'un système de mesures d'incitation à un système de «conditions» et de rendre l'enregistrement inévitable pour certains interlocuteurs des institutions.

Le projet de mandat propose que les mesures d'incitation soient conservées comme un avantage de l'enregistrement, mais que certaines interactions soient subordonnées à l'enregistrement. Il appartiendrait à chaque institution de définir l'éventail des mesures d'incitation et des conditions qu'elle appliquerait aux déclarants. Cette approche à deux niveaux offrirait un certain nombre d'avantages:

- une politique de transparence exhaustive;
- la possibilité de conserver la définition du lobbying au sens large, englobant la représentation d'intérêts tant directs qu'indirects (à l'instar du système actuel);
- la possibilité d'un meilleur contrôle de certaines activités de lobbying, selon les besoins de chaque institution;
- une plus grande souplesse dans le rôle et les structures des institutions;
- le respect du mandat indépendant des députés au Parlement européen;
- la conformité avec les mesures et les dispositions déjà adoptées par le Parlement (et donc facilité de mise en œuvre).

L'applicabilité aux intergroupes, aux groupes politiques et aux groupements non officiels organisés par les députés devrait être déterminée par le Parlement sur la base d'un avis complet du service juridique sur ces questions.

Un avis du service juridique du Parlement peut apporter de nouvelles orientations aux négociateurs au cours des négociations.

## **I. Un champ d'application le plus large possible pour les institutions et autres organes de l'Union, notamment une participation effective du Conseil**

L'AII devrait renforcer et améliorer la responsabilité des institutions de l'Union à l'égard des citoyens, au moyen d'un engagement commun du Parlement européen, du Conseil et de la Commission à accroître la transparence dans leurs relations avec les représentants d'intérêts.

### **Objectifs de négociation:**

- la participation effective du Conseil, afin d'associer les présidences actuelle et futures; la seule participation du secrétariat général du Conseil serait jugée insuffisante;
- une nette préférence pour l'extension du champ d'application aux «institutions participantes», notamment en vue d'intégrer le Conseil européen; la nécessité de préciser les principes juridiques allant au-delà de la base juridique constituée par l'article 295 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) (tels que le droit des institutions de l'Union d'organiser leur coopération), qui peuvent être contraignants pour d'autres institutions signataires;
- l'accord visant à répondre aux besoins d'autres acteurs institutionnels qui souhaitent adhérer volontairement au registre, comme les organismes de réglementation ou les représentations permanentes des États membres;
- l'applicabilité aux groupes politiques, qui doit être déterminée par le Parlement;
- la garantie que l'AII n'empiète pas sur les compétences ou les prérogatives de ses signataires en ce qui concerne leurs pouvoirs d'organisation interne respectifs, chaque institution et organe ayant la possibilité de déterminer la manière de mettre en œuvre le système; l'AII prévoira un cadre pour la coordination.

## **II. Un cadre réglementaire clair et complet applicable aux activités de représentation d'intérêts, qui n'affaiblisse pas le système actuel**

Comme pour toutes les décisions de l'Union, la sécurité et la clarté juridiques sont essentielles pour une application effective. La proposition de la Commission se présente sous la forme d'un nouvel AII, malgré les demandes du Parlement en faveur d'un texte législatif. Un AII qui se fonde sur l'article 295 du traité FUE aurait un caractère contraignant pour les trois institutions, mais pas pour les représentants d'intérêts eux-mêmes, ce qui laisse le titre «registre de transparence obligatoire» sujet à des interprétations trompeuses et rend ainsi difficile, voire impossible, l'imposition d'obligations à des tiers.

### **A. Définition des activités couvertes**

#### **Objectifs de négociation:**

- veiller à ce que tous les intérêts organisés puissent enregistrer leurs activités de lobbying visant le processus décisionnel de l'Union, tout en tenant compte de la manière dont ces organisations sont réglementées par le droit national, le cas échéant;
- maintenir un large champ d'application du registre sur la base d'un cadre réglementaire, afin d'y inclure la représentation d'intérêts tant directs qu'indirects;
- établir une définition précise et fiable, notamment, mais sans s'y limiter, a) des activités couvertes; b) des activités non couvertes; c) des interactions; d) des processus

décisionnels des institutions de l'Union couverts ou non, et notamment du processus décisionnel interne;

- garantir que le champ d'application proposé pour l'AII n'entravera pas les procédures décisionnelles internes, par exemple en ce qui concerne les appels d'offres, ni ne créera de charges administratives inutiles.

## **B. Principes régissant les conditions et les mesures d'incitation**

Si le Parlement est favorable à une approche large et ouverte de la représentation d'intérêts, il salue également l'instauration d'une exigence plus stricte pour l'enregistrement sous certaines conditions. Le Parlement estime que la représentation d'intérêts auprès des institutions de l'Union peut avoir lieu sur deux niveaux. Il soutient dès lors la nécessité de passer à une procédure d'enregistrement à deux niveaux, dans le cadre de laquelle seules certaines activités seraient subordonnées à l'enregistrement préalable. Un système prévoyant à la fois des conditions et des mesures d'incitation répondrait à la préférence du Parlement de maintenir une définition large des activités de lobbying. Chaque institution déterminerait quels avantages ce système apporterait aux déclarants et quelles interactions seraient subordonnées à l'enregistrement.

Le Parlement doit encadrer les réunions des députés au Parlement européen, des groupes politiques et des équipes des députés avec les représentants d'intérêts. En outre, bien que le règlement du Parlement recommande déjà aux députés de ne rencontrer que des représentants d'intérêts qui sont officiellement inscrits dans le registre de transparence, il est clair que l'indépendance des députés dans l'exercice de leur mandat, tel que prévue par le droit primaire, ne saurait être compromise par de telles règles, ni par un AII.

### **Objectifs de négociation:**

- aucune obligation d'enregistrement pour certains services publics fournis par le Parlement;
- instauration des conditions nécessaires pour garantir le respect plein et entier du rôle des institutions et de leurs membres, conformément aux traités; cela inclut, dans le cas des députés au Parlement européen, le respect des dispositions du statut établissant l'indépendance du mandat<sup>2</sup>; par conséquent, le Parlement devrait décider de l'applicabilité aux intergroupes et aux groupements non officiels organisés par les députés;
- chaque institution doit pouvoir déterminer quelles interactions avec les représentants d'intérêts doivent être subordonnées à l'enregistrement et dans quels cas des mesures d'incitation seraient plus appropriées;
- application des règles en vigueur du Parlement qui subordonnent l'accès des personnes ou des organisations relevant du champ d'application du registre aux locaux du Parlement et leur participation en tant qu'orateurs aux auditions publiques des commissions à un enregistrement préalable; les orateurs invités à fournir des informations aux commissions d'enquête et qui ne relèvent pas des règles du registre de transparence devraient être exemptés uniquement à cette fin;
- un enregistrement préalable doit être requis pour les réunions des fonctionnaires de l'Union avec des représentants d'intérêts dans les institutions participantes du niveau des chefs d'unité à celui des secrétaires généraux;

---

<sup>2</sup> Décision du Parlement européen du 28 septembre 2005 portant adoption du statut des députés au Parlement européen (2005/684/CE, Euratom).

- définition, par le Parlement, d'autres domaines d'interaction avec les représentants d'intérêts pour lesquels un enregistrement préalable est nécessaire;
- insistance pour que la Commission continue de subordonner la participation à ses groupes d'experts à un enregistrement préalable dans le registre de transparence;
- insistance pour que la Commission définisse d'autres domaines d'interaction pour lesquels un enregistrement préalable est nécessaire, notamment dans le cadre de manifestations auxquelles la Commission participe;
- insistance pour que le Conseil détermine à la fois les mesures d'incitation et les conditions applicables à ses relations avec les représentants d'intérêts.

### **C. Exemptions**

#### **Objectifs de négociation:**

- clarté en ce qui concerne les «organismes ne relevant pas» de l'AII et les «activités non couvertes». Si certains acteurs sont des interlocuteurs réguliers des institutions (par exemple, les organisations religieuses visées à l'article 17 du traité FUE ou les partenaires sociaux visés à l'article 152) et exercent des activités qui ne relèvent pas du champ d'application du registre de transparence, ces mêmes acteurs peuvent cependant avoir des intérêts entrant dans son champ d'application. L'article 4 devrait déterminer plus clairement si et dans quels cas les organismes mentionnés peuvent relever du champ d'application du registre;
- révision de la classification des déclarants, selon une approche élargie.

### **D. Qualité des données**

Le Parlement reconnaît qu'il faut que les données figurant dans le registre de transparence soient plus précises et de meilleure qualité aux fins d'une meilleure fiabilité et comparabilité. Il admet toutefois qu'il est difficile pour les institutions d'assurer la qualité de l'intégralité du contenu d'un registre volontaire.

#### **Objectifs de négociation:**

- assurer une qualité optimale et la comparabilité des données, notamment en améliorant le formulaire d'enregistrement;
- obtenir des informations plus précises des déclarants sur la nature des activités réalisées et sur l'objet exact, sans créer de nouvelles exigences excessives; les intermédiaires devraient fournir un lien entre l'objet et le client concerné;
- instaurer un contrôle plus étroit, à intervalles réguliers, des données fournies par les entités s'enregistrant aux fins d'une interaction soumise à conditions, sur la base des critères établis;
- exiger des informations supplémentaires sur les sources de financement, aux fins d'une plus grande transparence de la composition et des dons/parrainages des organisations;
- adoption d'une approche proactive par les institutions afin de fournir des lignes directrices plus claires aux déclarants, ainsi que d'une stratégie de communication commune pour mieux faire connaître le registre, son champ d'application et ses conditions;
- apporter de la clarté aux déclarants quant aux activités subordonnées à un enregistrement.

## **E. Code de conduite et plaintes**

### **Objectifs de négociation:**

- reconnaissance du droit de recours de tout déclarant soumis à une procédure administrative dans le cadre du registre de transparence, notamment le rôle du Médiateur et de la Cour de justice;
- chaque institution doit conserver le contrôle de ses propres pouvoirs d'organisation interne, notamment en ce qui concerne les décisions portant sur l'accès des déclarants à certains types d'interactions avec l'institution (ou sur l'accès aux locaux). Toute décision de ce type prise unilatéralement est communiquée aux autres parties;
- exiger la coopération des déclarants avec le Parlement quand ils sont convoqués à une audition ou à une réunion de commission, ou avec ses commissions d'enquête, sans quoi ils s'exposent à des sanctions;
- apporter une plus grande clarté juridique au code de conduite (notamment en ce qui concerne les termes «comportement inapproprié» et «coopération sincère et constructive»).

## **III. Structures et ressources garantissant une mise en œuvre effective**

Le Parlement s'engage à s'appuyer sur le système existant avec la Commission et le Conseil et à en faire un outil efficace pour accroître la transparence du processus décisionnel de l'Union. Le nouvel AII, incluant le Conseil, doit respecter pleinement les attributions de chaque institution et maintenir les institutions sur un pied d'égalité en ce qui concerne les prises de décisions dans le cadre du système commun. Le présent mandat ne porte pas sur les aspects financiers et devra être complété par une décision de l'autorité budgétaire à cet égard.

### **Objectifs de négociation:**

- toute décision sur la structure et les ressources doit faire partie intégrante des négociations (il n'y a accord sur rien tant qu'il n'y a pas accord sur tout);
- des ressources suffisantes (humaines, administratives, techniques et financières) sont une condition préalable au bon fonctionnement du système;
- chaque institution doit assurer le contrôle politique et administratif du système afin d'en encadrer l'évolution;
- la structure de gestion du registre de transparence doit comprendre un observateur indépendant afin d'assurer un traitement juste et équitable de tous les déclarants, ainsi que la bonne mise en œuvre du système, et il faut prévoir une présidence tournante du comité de direction;
- au niveau opérationnel, établissement d'un secrétariat commun, où la coordination est assurée à tour de rôle par le Parlement, le Conseil et la Commission afin de permettre un équilibre, en lieu et place de la proposition de la Commission de mener seule les opérations;
- la prise de décision à tous les niveaux doit se faire par consensus;
- révision de l'AII dans un délai d'un an après l'élection du Bureau du Parlement;
- réitérer la demande de longue date du Parlement de compléter le registre de transparence de l'Union par un acte législatif.