




Informations de base	
<p>2007/2115(INI)</p> <p>INI - Procédure d'initiative</p> <p>Le développement du cadre régissant les activités des représentants d'intérêt (lobbyistes) auprès des institutions de l'Union européenne</p> <p>Subject</p> <p>8.40 Institutions de l'Union 8.40.01.08 Travaux du Parlement, procédure, sessions, règlement 8.40.16 Relations avec les représentants d'intérêts</p>	Procédure terminée



Acteurs principaux				
Parlement européen	Commission au fond		Rapporteur(e)	Date de nomination
	AFCO	Affaires constitutionnelles	STUBB Alexander (PPE-DE)	07/06/2007
	Commission pour avis		Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
	CONT	Contrôle budgétaire	POMÉS RUIZ José Javier (PPE-DE)	04/06/2007
	ECON	Affaires économiques et monétaires	BERÈS Pervenche (PSE)	22/05/2007
	ENVI	Environnement, santé publique et sécurité alimentaire	TURMES Claude (Verts/ALE)	29/05/2007
	JURI	Affaires juridiques	WALLIS Diana (ALDE)	18/06/2007
	LIBE	Libertés civiles, justice et affaires intérieures	SØNDERGAARD Søren Bo (GUE/NGL)	17/07/2007
	PETI	Pétitions	La commission a décidé de ne pas donner d'avis.	
	Commission européenne	DG de la Commission		Commissaire
Secrétariat général		BARROSO José Manuel		

Evénements clés

Date	Événement	Référence	Résumé
21/03/2007	Publication du document de base non-législatif	COM(2007)0127 	Résumé
06/06/2007	Annonce en plénière de la saisine de la commission		
01/04/2008	Vote en commission		Résumé
02/04/2008	Dépôt du rapport de la commission	A6-0105/2008	
08/05/2008	Décision du Parlement	T6-0197/2008	Résumé
08/05/2008	Résultat du vote au parlement		
08/05/2008	Débat en plénière		
08/05/2008	Fin de la procédure au Parlement		

Informations techniques	
Référence de la procédure	2007/2115(INI)
Type de procédure	INI - Procédure d'initiative
Sous-type de procédure	Rapport d'initiative
Base juridique	Règlement du Parlement EP 55
État de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission	AFCO/6/49742

Portail de documentation				
Parlement Européen				
Type de document	Commission	Référence	Date	Résumé
Avis de la commission	ENVI	PE392.127	29/11/2007	
Avis de la commission	JURI	PE394.065	20/12/2007	
Avis de la commission	LIBE	PE396.474	08/01/2008	
Avis de la commission	CONT	PE390.742	22/01/2008	
Projet de rapport de la commission		PE396.734	12/02/2008	
Avis de la commission	ECON	PE394.011	28/02/2008	
Amendements déposés en commission		PE402.883	07/03/2008	
Amendements déposés en commission		PE404.487	13/03/2008	
Rapport déposé de la commission, lecture unique		A6-0105/2008	02/04/2008	
Texte adopté du Parlement, lecture unique		T6-0197/2008	08/05/2008	Résumé
Commission Européenne				

Type de document	Référence	Date	Résumé
Document de base non législatif	COM(2007)0127 	21/03/2007	Résumé
Document de suivi	COM(2009)0612 	28/10/2009	Résumé

Le développement du cadre régissant les activités des représentants d'intérêt (lobbyistes) auprès des institutions de l'Union européenne

2007/2115(INI) - 21/03/2007 - Document de base non législatif

OBJECTIF : contribuer à l'instauration d'une plus grande transparence des activités de lobbying.

CONTENU : la présente communication fait suite au Livre vert intitulé « Initiative européenne en matière de transparence », adopté par la Commission en mai 2006, dont l'objectif était de lancer une vaste consultation publique sur : i) la nécessité d'établir un cadre plus structuré régissant les activités des représentants d'intérêt (lobbyistes); ii) la recherche d'un retour d'informations sur les normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission (« normes applicables aux consultations »); iii) l'obligation de divulgation des informations sur les bénéficiaires des fonds communautaires faisant l'objet d'une gestion partagée. En réponse à la consultation organisée sur Internet, la Commission a reçu des contributions de plus de 160 parties intéressées, qui émanaient notamment de certains des États membres de l'Union européenne, de groupes d'intérêt du secteur privé, de la communauté des ONG et d'un certain nombre de citoyens. Avec la présente communication, la Commission répond aux arguments présentés lors du processus de consultation et souhaite décider de la suite à donner au livre vert.

Représentation des intérêts (lobbying) : la Commission a souligné explicitement le rôle légitime et utile que jouent ces activités dans un système démocratique. Le nouveau registre de la Commission sera intitulé « registre des représentants d'intérêt ». Les cabinets de consultants spécialisés dans les affaires publiques, les groupes de pression au sein des entreprises, les ONG, les groupes de réflexion, les groupements professionnels et les cabinets d'avocats seront encouragés à s'inscrire dans le registre et se verront offrir la possibilité d'indiquer à quelle catégorie ils appartiennent.

La Commission a l'intention de recourir à la fois au registre facultatif et à un modèle standard pour les consultations sur Internet. Les organisations qui présentent leurs contributions dans le cadre de ce type de consultations seront systématiquement invitées à utiliser ce registre pour indiquer les personnes qu'elles représentent, leur mission et leur mode de financement. S'agissant de la divulgation d'informations financières, requise pour l'inscription dans le registre, la Commission juge nécessaire de demander aux candidats à l'enregistrement de déclarer les données budgétaires utiles concernant leurs principaux clients et/ou leurs sources de financement, et leur ventilation. La Commission appliquera les critères minimums suivants pour apprécier si les informations fournies sont suffisantes pour cette inscription: a) pour les cabinets de consultants spécialisés et les cabinets d'avocats exerçant des activités de lobbying auprès des institutions européennes, le chiffre d'affaires tiré de ces activités ainsi que la part relative de chaque client dans ce chiffre d'affaires devront être déclarés; b) pour les « représentants internes » et les groupements professionnels s'occupant de lobbying, une estimation des coûts liés aux activités directes de lobbying auprès des institutions européennes devra être fournie; c) pour les ONG et les groupes de réflexion, le budget global et sa ventilation entre les principales sources de financement (financements publics et ses sources, donations, cotisations, etc.) devront être déclarés.

On peut lire dans le livre vert que les candidats à l'inscription dans le registre doivent « souscrire à un **code de déontologie**, mis en œuvre de façon crédible et transparente ». A cet égard, l'autorégulation des lobbyistes n'est pas considérée comme une option viable. La Commission devrait plutôt revoir et actualiser les exigences minimales qu'elle a adoptées en 1992. Le contenu du code ainsi modifié sera examiné avec les acteurs intéressés. L'inscription des lobbyistes dans le nouveau registre devrait être subordonnée à une adhésion à ce code, conformément à la pratique établie par le Parlement européen.

Normes de consultation : s'il n'est pas envisagé de réexaminer le contenu des normes de consultation à ce stade, un renforcement de leur application est nécessaire pour continuer d'améliorer le niveau général de qualité des consultations engagées par la Commission. La Commission mettra donc davantage l'accent sur des mesures telles que: i) la formation et des actions de sensibilisation adéquates auprès du personnel; ii) le partage, entre les directions générales, des informations et des bonnes pratiques en matière de consultation des acteurs intéressés; iii) le réexamen des orientations concrètes qui sous-tendent la consultation des acteurs intéressés; iv) la création d'un nouveau modèle type pour les consultations en vue d'améliorer la cohérence des consultations publiques ouvertes.

Publication de l'identité des bénéficiaires des fonds communautaires : la Commission a été très encouragée de voir plusieurs États membres renoncer à leur opposition expresse à toute coopération avec elle sur cette question, ce qui a permis l'adoption rapide de la condition de base pour l'instauration de ce système, à savoir l'inscription de cette condition dans le règlement financier. L'insertion de dispositions dans la législation n'est que la première étape d'un processus nécessairement complexe, qui supposera une coopération étroite avec un large éventail d'organismes d'exécution dans toute l'Union européenne ainsi qu'une approche graduelle. Pour atteindre l'objectif d'une publication de ces données dès 2008, la procédure suivante, en coopération avec le Contrôleur européen de la protection des données, semble la plus appropriée: *étape 1*: publication des données sous leur forme actuelle; *étape 2*: garantir des données consultables et comparables. La Commission proposera, à l'automne 2007, une norme commune pour la publication des données sur la gestion conjointe.

En conclusion, la Commission entend:

- créer et lancer au printemps 2008 un nouveau registre facultatif des représentants d'intérêt comportant un mécanisme d'«alerte» (appelé à remplacer progressivement l'actuelle base de données CONECCS);
- améliorer la transparence, d'une part au moyen d'une application renforcée des normes applicables à ses consultations, sur la base notamment d'un site web standard, et d'autre part, grâce à une analyse approfondie des participants. Cet outil serait lié au registre;
- élaborer un code de déontologie qui devra être examiné avec les acteurs intéressés en 2007. Le respect de ce code constituera une condition de l'inscription dans le registre et sera contrôlé par la Commission;
- renforcer l'application des normes de consultation de la Commission au moyen d'une série de mesures pratiques, prises en interne ;
- poursuivre et mettra en œuvre sa politique concernant la publication de l'identité des bénéficiaires des fonds communautaires.

Le développement du cadre régissant les activités des représentants d'intérêt (lobbyistes) auprès des institutions de l'Union européenne

2007/2115(INI) - 28/10/2009 - Document de suivi

Dans sa communication concernant le suivi du Livre vert «Initiative européenne en matière de transparence», la Commission a indiqué que le registre des représentants d'intérêts serait ouvert au printemps 2008 et que le système ferait l'objet d'un réexamen un an plus tard.

En présentant cette communication, la Commission estime que **les résultats obtenus à ce jour, les tendances observées globalement et les principales observations formulées étaient les choix fondamentaux opérés en ce qui concerne le système**, à savoir: une approche volontaire, un niveau raisonnable d'informations financières et des déclarations faites par des organisations plutôt que par des personnes.

Dans la mesure où le système se trouve toujours dans sa phase de développement, **il n'est pas possible de tirer une conclusion définitive sur la base des seules données quantitatives**. L'univers de la représentation d'intérêts est lui-même volatil et illimité. D'une manière générale, la participation sur une base facultative fonctionne bien et devrait dès lors être maintenue.

La communication estime que le nombre d'enregistrements effectués constitue une base solide pour le développement du système et montre que de nouvelles améliorations peuvent contribuer à le renforcer.

1°) Enregistrements: au stade actuel, le nombre total d'enregistrements a déjà franchi la barre des 2.000 unités. La Commission a vu un afflux régulier d'enregistrements au cours des 16 mois écoulés, et le nombre de ces enregistrements continue à croître. La couverture du registre, quoique déjà très importante à ce stade, n'a donc pas encore atteint son plein potentiel.

Un très grand nombre de groupements professionnels s'occupant de lobbying, ainsi que des groupes de pression au sein des entreprises (représentants internes), se sont enregistrés et continuent à le faire de manière régulière. Bien que certaines organisations non gouvernementales auraient préféré un registre obligatoire, une tendance analogue se dégage pour celles-ci, en particulier celles appartenant à des réseaux européens, un constat qui vaut également pour celles d'entre elles qui interagissent régulièrement avec les services de la Commission.

En dépit de ces tendances favorables, **deux sous catégories d'acteurs restent majoritairement absents du registre:**

- **les cabinets d'avocats** qui exercent des activités de représentation d'intérêts, telles que définies par la Commission, ne se sont pas encore, pour la plupart d'entre eux, enregistrés. La Commission a fourni des informations détaillées concernant la définition des activités relevant ou non du champ d'application du registre pour ce qui est des avocats et des cabinets d'avocats. Cette approche a déjà permis de clarifier la situation et devrait à présent faciliter l'enregistrement des acteurs appartenant à cette catégorie ;
- **les groupes de réflexion** : la Commission rappelle que le registre couvre tous les intérêts représentés, qu'ils soient spécifiques ou généraux, et attend dès lors des groupes de réflexion qu'ils s'enregistrent.
- Cette évolution reflète le fait que **l'enregistrement devient un processus normal** pour un nombre croissant d'organisations. Un élément important est le fait que les opérateurs enregistrés, qui se sont volontairement engagés à entretenir une relation transparente avec les institutions européennes, adhèrent désormais à un code de conduite commun, introduit par la Commission, ou à d'autres codes ou contenus similaires.

En outre, **le registre devient une référence pour les services de la Commission**. Le personnel de la Commission a été informé de l'existence du registre et des sessions de formation y ont été consacrées. Des instructions internes invitent l'ensemble du personnel à l'utiliser et à le promouvoir dans ses contacts avec des représentants d'intérêts. Cette campagne de sensibilisation et d'information sera poursuivie.

Enfin, **l'autorégulation devrait rester un élément clé du système**. À cet égard, la Commission note que plusieurs réseaux horizontaux de premier ordre ont recommandé à leurs membres de s'enregistrer. La Commission encourage cette démarche. Un certain nombre de réseaux ont même fourni directement à leurs membres des informations sur la marche à suivre pour le processus d'enregistrement et ont même publié **des orientations** à ce propos. La Commission encourage tous les réseaux à suivre ces bonnes pratiques qui, à terme, conduiront à une mise en œuvre cohérente du système. Elle attend des auteurs de ces orientations qu'ils les rendent publiques de telle sorte que le processus puisse s'opérer d'une manière pleinement transparente.

2°) Améliorations : la communication met également en exergue les améliorations ou correctifs qui pourraient être apportés sur la base de l'expérience acquise.

En matière d'informations financières notamment, les lobbyistes d'entreprises et groupements/fédérations professionnels continuent à pointer du doigt les difficultés qu'ils éprouvent à estimer correctement et de bonne foi les «coûts liés aux activités directes de lobbying auprès des institutions de l'Union européenne». La Commission fournit dès lors les précisions suivantes en ce qui concerne ses attentes dans ce domaine :

- les déclarants doivent divulguer toutes les dépenses relatives aux actions engagées pour influencer sur l'élaboration des politiques ou les processus de décision des institutions européennes, quel que soit le canal ou le mode de communication utilisé (direct ou indirect, externalisation, médias, contrats avec des intermédiaires spécialisés, groupes de réflexion, «plates formes», forums, campagnes, etc.) Les événements sociaux ou les conférences relèvent du champ d'application du registre dès lors que des invitations ont été envoyées au personnel ou à des membres des institutions européennes ;
- les activités à déclarer dans le cadre des informations financières à divulguer dans le registre sont celles qui ont pour cible les institutions et instances européennes, leurs membres et leurs services, ainsi que les agences européennes et leur personnel. Ces activités englobent également les activités visant les représentations permanentes des États membres, y compris la présidence du Conseil. En revanche, les activités visant à influencer sur les autorités des États membres dans les capitales ou sur tout niveau de pouvoir infra national n'entrent pas dans le champ d'application du registre ;
- dès lors, pour déterminer la mesure dans laquelle une activité relève du champ de la déclaration, deux questions doivent être posées: quel est l'objet de l'activité et qui en est la cible? À la lumière d'un éclaircissement antérieur fourni par une communication de 2008, dans laquelle la Commission excluait toutes les activités qui constituent une «réponse à une requête directe de la Commission», une troisième question peut se poser, à savoir: «qui a pris l'initiative de l'activité?».

D'autres améliorations suggérées par la Commission, portent sur :

- **la clarification du champ de l'exemption concernant le conseil et l'assistance juridiques.** Cela concerne en particulier les activités spécifiques des avocats, qui n'entrent pas dans le champ d'application du registre ;
- **la transparence et le « double comptage »**, c'est à dire le fait que les mêmes coûts sont déclarés à plusieurs reprises par différents déclarants ;
- **l'ajustement des exigences en matière de divulgation d'informations financières:** pour égaliser les conditions applicables à l'ensemble des déclarants, la liste des fourchettes devrait être étendue au delà du plafond actuel d'1 million EUR de chiffre d'affaires. Par ailleurs, les déclarants sont également invités à communiquer la part relative de leurs clients dans leur chiffre d'affaires en situant l'ensemble de leurs clients dans des fourchettes. Actuellement, ces fourchettes évoluent par tranches de 50.000 EUR ou 10%. Pour éviter les distorsions, la Commission entend abolir l'option du pourcentage et introduire des tranches modulées en fonction du montant du chiffre d'affaires déclaré.

La Commission entend également **faciliter l'enregistrement des groupes de réflexion** et améliorer l'estimation du nombre de personnes concernées.

En ce qui concerne le **mécanisme de suivi et d'application**, le document note qu'au cours des mois écoulés, 10 plaintes ont été déposées, dont 4 ont conduit à l'ouverture d'une enquête administrative. Dans 3 cas, aucune violation du code de conduite n'a pu être établie. Un déclarant a accepté de rectifier sa déclaration après une brève suspension; un autre déclarant a fourni une explication suffisamment convaincante pour que la Commission classe l'affaire sans suite.

Coopération interinstitutionnelle : le Parlement européen et la Commission européenne œuvrent à l'élaboration d'un registre commun. En avril 2009, un groupe de travail conjoint a déjà convenu d'une première série de mesures en vue d'atteindre cet objectif, d'un ensemble de lignes directrices ainsi que d'un projet révisé de code de conduite. Dans l'attente de la mise en place de ce «guichet unique», les deux institutions ont lancé une page web commune offrant aux citoyens la possibilité d'accéder à leurs deux systèmes respectifs et, ainsi, de glaner des informations sur ceux qui cherchent à influencer le processus décisionnel au niveau de l'UE.

La présente communication qui s'appuie sur les enseignements tirés de la première année de fonctionnement du registre et de l'expérience acquise à la lumière de celle ci, ainsi que sur les contributions fournies par un grand nombre de déclarants et d'utilisateurs, servira de base à cette approche commune, qui sera discutée par les deux institutions dans un proche avenir.

Le développement du cadre régissant les activités des représentants d'intérêt (lobbyistes) auprès des institutions de l'Union européenne

2007/2115(INI) - 08/05/2008 - Texte adopté du Parlement, lecture unique

Le Parlement européen a adopté, par 547 voix pour, 24 voix contre et 59 abstentions, une résolution sur le développement du cadre régissant les activités des représentants d'intérêts (lobbyistes) auprès des institutions de l'Union européenne.

Le rapport d'initiative avait été déposé en vue de son examen en séance plénière par M. Ingo **FRIEDRICH** (PPE-DE, DE), au nom de la commission des affaires constitutionnelles.

Améliorer la transparence : le Parlement reconnaît que les groupes d'intérêts influent sur la prise de décisions au sein de l'UE et estime qu'il est essentiel que les députés soient informés de l'identité des organisations qui se font représenter par des groupes d'intérêts. Il souligne qu'un accès équitable des groupes d'intérêts aux institutions de l'UE contribue à la légitimité du fonctionnement de l'Union. Il juge en outre primordial que des représentants de la société civile aient accès aux institutions de l'UE, notamment au Parlement européen.

Dans ce contexte, le Parlement admet qu'un rapporteur 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 représentants d'intérêts accrédités qui ont été consultés et ont eu un rôle important durant la préparation du rapport. Il suggère que la Commission européenne joigne également cette « empreinte législative » à ses initiatives législatives.

Proposition de la Commission : les députés saluent la proposition formulée par la Commission d'appliquer aux activités des représentants d'intérêts un cadre plus structuré. Ils approuvent 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 de l'UE ». Ainsi, tous les acteurs, y compris des représentants d'intérêts, tant publics que privés, qui répondent à cette définition et influencent fréquemment les institutions 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 professionnels, de syndicats, d'organisations d'employeurs, d'organisations à but lucratif et à but non lucratif ou de juristes (dès lors que ces derniers ont l'intention d'influer sur l'orientation d'une politique, plutôt que d'offrir une assistance juridique dans le cadre de procédures juridiques ou de fournir des conseils juridiques).

Les parlementaires approuvent également la proposition d'ouvrir un « guichet unique » où les lobbyistes pourraient s'enregistrer tant à la Commission qu'au Parlement. Ils préconisent un accord interinstitutionnel sur un registre commun obligatoire du Conseil, de la Commission et du Parlement, qui serait applicable dans toutes les institutions et comporterait l'obligation de déclarer tout soutien financier, un mécanisme commun de radiation de registre et un code commun de conduite éthique. Compte tenu des différences fondamentales entre les institutions, le Parlement se réserve la possibilité d'examiner la proposition lorsqu'elle sera achevée et de décider alors s'il convient d'y adhérer. Il préconise une reconnaissance mutuelle de registres séparés dans l'hypothèse où un registre commun ne verrait pas le jour.

Le Parlement propose de créer sans retard un groupe de travail commun composé de représentants du Conseil, de membres de la Commission et de députés au Parlement, afin d'examiner avant la fin de l'année 2008 les implications d'un registre commun pour tous les lobbyistes et de considérer l'élaboration d'un code de conduite commun. Les députés sont d'avis que tout code doit permettre d'exercer un contrôle rigoureux sur le comportement des lobbyistes. Ils demandent que des sanctions soient imposées aux lobbyistes qui ne respectent pas le code de conduite et que des ressources (humaines et financières) suffisantes soient affectées à la vérification des informations enregistrées. Les sanctions pourraient inclure la suspension de l'inscription au registre, et, dans les cas les plus graves, la radiation du registre.

La résolution insiste sur le fait que le registre doit être aisé à consulter et facilement accessible via Internet, et que celui-ci doit inclure non seulement les noms des organisations se livrant au lobbying mais également les noms des lobbyistes eux-mêmes. Le registre doit également comprendre des catégories distinctes sous lesquelles seront enregistrés les représentants des groupes d'intérêts en fonction de la nature des intérêts qu'ils représentent (unions professionnelles, représentants d'entreprises, organisations syndicales, unions patronales, bureaux d'avocats, ONG, etc., par exemple).

À cet égard, les députés se félicitent de la décision de la Commission de demander que l'obligation de déclaration des ressources financières par les représentants d'intérêts qui s'inscrivent dans le registre porte sur les éléments suivants: a) 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; b) 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 ; c) le budget global et la ventilation des principales sources de financement des ONG et des groupes de réflexion. Le groupe de travail est invité à proposer des critères spécifiques concernant l'obligation de déclaration des ressources financières.