

Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique

*(adoptée par le Comité des Ministres le 22 mars 2017,
lors de la 1282^e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, afin notamment de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun ;

Considérant que l'adoption de règles communes en matière juridique peut contribuer à la réalisation de ce but ;

Considérant que le droit de participer aux affaires publiques fait partie des principes démocratiques communs à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ;

Reconnaissant que le lobbying peut apporter une contribution légitime à un gouvernement ouvert et à une prise de décision publique bien éclairée ;

Reconnaissant qu'une augmentation de la transparence et de la responsabilité dans les activités de lobbying peut renforcer la confiance du public dans les systèmes politiques ;

Reconnaissant qu'une réglementation sur le lobbying peut renforcer sa légitimité et son intégrité, et apporter un cadre transparent dans lequel les parties prenantes peuvent contribuer à la prise de décision publique ;

Reconnaissant qu'une réglementation des activités de lobbying ne devrait pas empêcher la prise en compte d'avis techniques ou d'opinions individuelles dans le processus de prise de décision publique ;

Reconnaissant que la Cour européenne des droits de l'homme a consacré un droit d'accès à l'information inhérent au droit à la liberté d'expression protégé par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) ;

Prenant en considération la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173), la Convention civile sur la corruption (STE n° 174), la Recommandation Rec(2000)10 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les codes de conduite pour les agents publics, et les travaux du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) ;

Prenant en considération la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108) et les principes de la protection des données à caractère personnel qui y sont contenus ;

Rappelant la Recommandation 1908 (2010) de l'Assemblée parlementaire sur « Le lobbying dans une société démocratique (Code européen de bonne conduite en matière de lobbying) » – réitérée dans la Résolution 1744 (2010) sur « Les acteurs extra-institutionnels dans un régime démocratique » et la Recommandation 2019 (2013) sur « La corruption : une menace à la prééminence du droit » – dans laquelle l'Assemblée recommande au Comité des Ministres d'élaborer un code européen de bonne conduite en matière de lobbying ;

Prenant note de la « Recommandation du Conseil sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying » de l'OCDE (C(2016)16) ;

Reconnaissant et appréciant les travaux des organisations de la société civile et des autres institutions cherchant à promouvoir la transparence dans le lobbying ;

Notant que de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe disposent de règles régissant les conflits d'intérêts, l'accès aux agents publics ainsi que la transparence du processus législatif, mais que la plupart d'entre eux ne disposent pas de cadre global sur la réglementation du lobbying ;

Gardant à l'esprit que toute réglementation nationale en matière de lobbying devrait être conforme au droit constitutionnel national ;

Considérant qu'il y a lieu d'encourager l'adoption de tels cadres, fondés sur des principes communs, dans les Etats membres,

Recommande que les gouvernements des Etats 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 ci-jointe et à la lumière de leurs propres situations nationales ;
- veillent à ce que la présente recommandation soit traduite et diffusée aussi largement que possible, notamment aux groupes de lobbyistes, au milieu des affaires, aux syndicats, aux organisations sectorielles, aux organes publics, aux autorités de régulation, aux ONG de la société civile, aux responsables politiques, aux universitaires.

Annexe à la Recommandation CM/Rec(2017)2

Principes directeurs pour l'élaboration de politiques au niveau national afin de réglementer les activités de lobbying

Définitions

Aux fins de la présente recommandation et de ses principes :

- a. « 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 à la fois structurée et organisée visant à influencer la prise de décision publique ;
- b. « lobbyiste » désigne toute personne physique ou morale qui se livre à des activités de lobbying ;
- c. « prise de décision publique » désigne la prise de décision au sein des pouvoirs législatif ou exécutif, que ce soit au niveau national, régional ou local ;
- d. « agent public » désigne toute personne exerçant une fonction publique, qu'elle soit élue, employée ou autre, au sein des pouvoirs législatif ou exécutif ;
- e. « réglementation juridique » désigne un encadrement législatif et réglementaire, un système d'autoréglementation ou une combinaison des deux.

A. Objectif de la réglementation juridique

1. La réglementation juridique du lobbying devrait promouvoir la transparence des activités de lobbying.

B. Activités soumises à la réglementation juridique

2. A minima, les activités de lobbying conduites par les catégories suivantes devraient être soumises à une réglementation juridique :
 - a. les lobbyistes-conseil agissant pour le compte d'un tiers ;
 - b. les lobbyistes agissant pour le compte de leurs employeurs ;
 - c. les organisations ou les organismes représentant des intérêts professionnels ou d'autres intérêts sectoriels.
3. Toute dérogation à la réglementation juridique du lobbying devrait être clairement définie et justifiée.

C. Liberté d'expression, activités politiques et participation à la vie publique

4. La réglementation juridique du lobbying ne devrait pas, de quelque manière que ce soit, porter atteinte au droit démocratique des individus :

- a. à exprimer leurs opinions et à adresser une requête, individuelle ou collective, aux agents publics, aux organes et aux institutions ;
- b. à faire campagne, individuellement ou collectivement, en faveur d'un changement politique et d'un changement de la législation, des politiques ou des pratiques dans le cadre des activités politiques légitimes.

D. Transparence

5. Des informations sur les activités de lobbying dans le contexte des processus de prise de décision publique devraient être rendues publiques.

6. Les règles en matière de divulgation d'information devraient être proportionnées à l'importance de l'objet du processus de prise de décision publique et devraient refléter les garanties constitutionnelles.

E. Registres publics de lobbyistes

7. Un registre des lobbyistes devrait être tenu par les autorités publiques ou d'autres entités désignées.

8. Les informations contenues dans le registre devraient être d'un caractère déclaratoire. Il devrait incomber aux lobbyistes de s'assurer que les informations soient exactes et à jour.

9. Le registre devrait être aisément accessible et facile d'utilisation. Il devrait être disponible en ligne et intégrer un moteur de recherche facile à utiliser, ouvert à tous et consultable gratuitement.

10. Le traitement des données à caractère personnel du registre devrait être conforme aux normes applicables sur la protection des données à caractère personnel.

11. Le registre devrait comporter au moins les informations suivantes :

- a. le nom et les coordonnées du lobbyiste ;
- b. l'objet des activités de lobbying ;
- c. l'identité de son client ou employeur, le cas échéant.

12. Afin de promouvoir davantage la transparence, les registres pourraient inclure des informations supplémentaires en fonction des conditions et des exigences nationales.

13. Dans le cas où un Etat membre peut démontrer que des mécanismes alternatifs garantissent l'accès du public à l'information sur les activités de lobbying et assurent des niveaux équivalents d'accessibilité et de transparence, il peut être considéré que l'exigence de la tenue d'un registre public est remplie.

F. Normes relatives à un comportement éthique des lobbyistes

14. Les lobbyistes devraient agir dans le respect des principes d'ouverture, de transparence, d'honnêteté et d'intégrité. Ils devraient notamment être tenus :

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

G. Sanctions

15. Des sanctions devraient être prévues en cas de manquement à la réglementation juridique du lobbying. Ces sanctions devraient être efficaces, proportionnées et dissuasives.

H. Intégrité dans le secteur public

16. Des mesures appropriées et adaptées au contexte national devraient être mises en place afin d'éviter tout risque d'atteinte à l'intégrité dans le secteur public qui pourrait résulter des activités de lobbying.

17. Les mesures mentionnées ci-dessus pourraient inclure :

- a. des périodes de carence relatives au temps requis avant qu'un agent public puisse devenir un lobbyiste après avoir quitté la fonction publique, ou qu'un lobbyiste puisse devenir un agent public après avoir cessé ses activités de lobbying ;
- b. des conseils destinés aux agents publics relatifs à leurs relations avec des lobbyistes, concernant notamment :
 - 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.

I. Contrôle, conseils et sensibilisation

18. Le contrôle de la réglementation relative aux activités de lobbying devrait être confié à des autorités publiques désignées.

19. Le contrôle pourrait inclure les tâches suivantes :

- a. assurer le suivi du respect de la réglementation ;
- b. conseiller les lobbyistes et les agents publics sur l'application de la réglementation ;
- c. mener des actions de sensibilisation auprès des lobbyistes, des agents publics et du grand public.

J. Evaluation

20. Le cadre sur la réglementation juridique des activités de lobbying devrait faire l'objet d'examens réguliers.