



Strasbourg, le 25 novembre 2014

CDCJ(2014)4

**COMITÉ EUROPÉEN DE COOPÉRATION JURIDIQUE  
(CDCJ)**

**LOBBYING**

Etude de faisabilité d'un instrument juridique du Conseil de l'Europe  
relatif à la réglementation juridique des activités de lobbying

préparée par

**Tilman Hoppe**

Ancien fonctionnaire du Parlement allemand,  
expert de la lutte contre la corruption,  
docteur en sciences juridiques, titulaire d'une maîtrise en droit

Clause de non-responsabilité : les opinions exprimées dans la présente étude sont celles de  
l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les positions du Conseil de l'Europe  
ou de ses Etats membres.

La présente étude a été commandée par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à la demande du Comité européen de coopération juridique (CDCJ) afin d'étudier la faisabilité de l'élaboration d'un instrument juridique en vue d'encadrer les activités de lobbying. L'étude a été présentée au CDCJ à sa 89<sup>e</sup> réunion plénière (Strasbourg, 29-31 octobre 2014).

## Sommaire

1	RÉSUMÉ.....	4
2	CHAMP D'APPLICATION DE L'ÉTUDE.....	5
3	SOURCES D'INFORMATION .....	6
4	ANALYSE COMPARATIVE DES RÉGLEMENTATIONS EXISTANTES .....	9
	Définition.....	10
	Exceptions .....	13
	Transparence.....	16
	<i>Lobbyistes : registres et rapports</i> .....	16
	<i>Organes publics : empreinte législative, documentation</i> .....	20
	<i>Citoyens : liberté d'information</i> .....	21
	Lobbying conforme à l'éthique .....	22
	Règles pour le secteur public .....	24
	Accès et participation.....	25
	Sanctions .....	27
	Contrôle, conseils et sensibilisation.....	28
	Cadre réglementaire .....	29
5	UN NOUVEL INSTRUMENT DU CONSEIL DE L'EUROPE .....	32
6	PROPOSITION PRELIMINAIRE D'INSTRUMENT JURIDIQUE .....	36
	Annexe 1 – ABRÉVIATIONS.....	43
	Annexe 2 – CONSULTATIONS .....	43

## 1 RÉSUMÉ

1.1 La présente étude fait suite à plusieurs recommandations de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ayant entraîné un appel à lancer une « étude de faisabilité sur le lobbying, qui pourrait servir de point de départ à d'autres travaux normatifs » 2019 (2013). L'étude passe en revue le contenu des législations des Etats membres du Conseil de l'Europe et d'autres pays qui visent spécifiquement les activités de lobbying. Elle souligne également l'importance d'examiner les règles générales qui ne visent pas spécifiquement les activités de lobbying mais qui sont particulièrement pertinentes. Dans le cadre de cette analyse comparative, l'étude entreprend de tirer des conclusions quant à une éventuelle norme européenne, en tenant compte des recommandations internationales ainsi que des principes constitutionnels et réglementaires généraux.

1.2 L'existence de dénominateurs communs dans plusieurs réglementations nationales montre qu'il est possible de réglementer les activités de lobbying dans une perspective européenne. L'autre conclusion que l'on peut en tirer est que toute norme européenne devra ménager une marge d'appréciation suffisante pour tenir compte de la diversité des constitutions et réalités des Etats membres.

1.3 Une norme européenne nécessiterait de traiter des questions suivantes :

- Une définition claire du lobbying pour le distinguer d'autres formes d'influence sur les agents publics qui ne doivent ni être considérées comme du lobbying, ni être soumises à la réglementation correspondante ;
- Des mécanismes de renforcement de la transparence du lobbying, y compris des outils tels qu'un registre et des obligations de déclaration pour les lobbyistes et/ou les organes publics ;
- Les questions d'éthique, et notamment : l'honnêteté quant à la mission de lobbying, l'interdiction de tout abus d'influence sur des agents publics et la gestion des conflits d'intérêt ;
- Les règles applicables aux agents publics sur l'incompatibilité de leur fonction avec des activités de lobbying au profit d'intérêts privés, les délais de carence à respecter avant de pouvoir passer de la fonction d'agent public à celle de lobbyiste et inversement, ainsi que l'obligation de signaler les infractions aux règles en matière de lobbying et de déclarer les conflits d'intérêt ;
- L'équité et l'égalité d'accès de toutes les parties prenantes du secteur privé et du public en général aux décisions publiques et leur droit de participer à l'élaboration de ces décisions publiques ;
- Des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en cas d'infraction aux règles de transparence et de déontologie en matière de lobbying ;
- Un mécanisme de contrôle pour suivre l'application des règles et promouvoir les bonnes pratiques ;
- Un examen du cadre réglementaire pour tous les aspects qui se rapportent au lobbying (financement politique, cadeaux et invitations, parrainage des médias, accès aux informations publiques, etc.).

1.4 Une recommandation du Conseil de l'Europe semble être le moyen le plus pratique et le plus rapide de transposer les documents et principes existants dans un instrument juridique ; cela n'exclut pas l'élaboration d'une convention à plus long terme.

1.5 La « proposition préliminaire d'instrument juridique » qui se trouve à la fin de la présente étude illustre la faisabilité d'un instrument juridique européen et pourrait servir de base pour des travaux ultérieurs.

## 2 CHAMP D'APPLICATION DE L'ÉTUDE

2.1 Le Comité européen de coopération juridique (CDCJ) du Conseil de l'Europe a commandé cette étude en février 2014 pour un achèvement d'ici le 31 mai 2014. L'objectif de l'étude est d'examiner la faisabilité d'un instrument juridique du Conseil de l'Europe sur la réglementation des activités de lobbying.

2.2 Cette étude tire en partie son origine de la Recommandation 1908 (2010) de l'Assemblée parlementaire sur le lobbying dans une société démocratique (code européen de bonne conduite en matière de lobbying). Cette recommandation a été suivie de deux autres textes de l'Assemblée parlementaire : 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, qui toutes deux soutiennent l'idée d'une recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur la réglementation juridique des activités de lobbying. La Recommandation 2019 (2013) notamment énonce :

« Compte tenu de la nécessité croissante d'un cadre réglementaire à dimension européenne concernant les groupes de pression, du haut niveau d'expertise des organes spécialisés du Conseil de l'Europe, des études complètes qu'ils ont déjà menées et des données solides qu'ils ont recueillies à ce sujet, l'Assemblée invite le Comité des Ministres à lancer une étude de faisabilité sur le lobbying, qui pourrait servir de point de départ pour d'autres travaux normatifs ».

2.3 Aux rapports de l'Assemblée accompagnant ces textes (doc.12278, doc.13228) viennent s'ajouter deux rapports adoptés par la Commission de Venise (CDL-AD(2013)011 sur le rôle des acteurs extra-institutionnels dans un régime démocratique (lobbying) et CDL-DEM(2011)002 sur le cadre juridique de réglementation du lobbying dans les Etats membres du Conseil de l'Europe). Ces rapports livrent des informations comparatives, une analyse des cadres réglementaires existants et une appréciation des arguments pour et contre une réglementation.

2.4 L'étude de faisabilité a pour objet d'étudier les normes qui pourraient être intégrées dans un instrument du Comité des Ministres (convention du Conseil de l'Europe, recommandation ou lignes directrices du Comité des Ministres) pour faire face aux besoins réglementaires en la matière et recueillir un consensus parmi les Etats membres à la lumière de la diversité de leurs systèmes juridiques et de leurs législations, politiques et pratiques en vigueur.

2.5 L'étude ne reprend pas les informations comparatives et analyses contenues dans les rapports déjà existants du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales. Toutefois, elle actualise les informations contenues dans ces rapports, lorsque nécessaire.

### 3 SOURCES D'INFORMATION

3.1 Il existe une multitude de documents mentionnant la question du lobbying, publiés par des universitaires et des organisations nationales et internationales dont le Conseil de l'Europe. Bon nombre d'entre eux ne concernent pas directement le lobbying mais donnent des informations sur l'environnement réglementaire plus large. Les documents suivants ont servi de base à la présente étude :

#### Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

3.2 Il n'existe aucune jurisprudence traitant directement du lobbying. Quelques arrêts abordent cette question à la marge, sans créer de précédent ni permettre d'autres conclusions juridiques (voir par exemple *Dochnal c. Pologne*, n° 31622/07, 18 septembre 2012 ; *OOO Ivpress et autres c. Russie*, n°s 33501/04, 38608/04, 35258/05 et 35618/05, 22 janvier 2013).

#### Documents du Conseil de l'Europe

3.3 Plusieurs documents du Conseil de l'Europe traitent directement de la question du lobbying. Parmi les plus récents, on trouve :

- la Recommandation 1908 (2010) de l'Assemblée parlementaire sur le lobbying dans une société démocratique<sup>1</sup> ;
- la Résolution 1744 (2010)<sup>2</sup> de l'Assemblée parlementaire sur les acteurs extra-institutionnels dans un régime démocratique, et son exposé des motifs doc. 12278<sup>3</sup> ;
- la Recommandation 2019 (2013)<sup>4</sup> de l'Assemblée parlementaire sur la corruption : une menace à la prééminence du droit, et son exposé des motifs doc. 13228<sup>5</sup> ;
- le rapport CDL-DEM(2011)002 de la Commission de Venise sur le cadre juridique pour la réglementation du lobbying dans les Etats membres du Conseil de l'Europe (en anglais seulement)<sup>6</sup> ;
- le rapport CDL-AD(2013)011 de la Commission de Venise sur le rôle des acteurs extra-institutionnels dans un régime démocratique (lobbying)<sup>7</sup> ;
- la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173), rapport explicatif<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=17832&lang=FR>

<sup>2</sup> <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=17884&lang=FR>

<sup>3</sup> <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?FileID=12514&lang=FR>

<sup>4</sup> <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=19951&lang=fr>

<sup>5</sup> <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=19769&lang=fr>

<sup>6</sup> [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-DEM\(2011\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-DEM(2011)002-e)

<sup>7</sup> [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)011-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)011-f)

Les rapports d'évaluation (4<sup>e</sup> cycle) du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) mentionnent tous, dans une plus ou moins grande mesure, la question du lobbying auprès des parlementaires<sup>9</sup>.

### Documents de l'Union européenne

3.4 Le rapport anti-corruption de l'Union européenne (UE) de 2014 insiste sur la nécessité de la « transparence des activités de lobbying » (page 23)<sup>10</sup>. Par ailleurs, le Parlement européen a publié, en avril 2003, un document de travail intitulé « Lobbying in the European Union: current rules and practices »<sup>11</sup> (en anglais seulement) qui présente une vue d'ensemble comparative des différentes législations nationales sur le lobbying (et non des réglementations internes de l'UE) – voir ci-après, la section « législations nationales » (page 8).

### Documents de l'OCDE

3.5 Afin d'aller au-devant des préoccupations entourant les activités de lobbying, les Etats membres de l'OCDE ont adopté, en 2010, une « Recommandation sur les principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying » pour éclairer les décideurs sur les moyens de promouvoir la bonne gouvernance en matière de lobbying (« 10 principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying »)<sup>12</sup>. L'OCDE a également publié deux rapports comparatifs : « Lobbying, pouvoirs publics et confiance, volume 1 » (2009) retrace l'expérience de l'Australie, du Canada, de la Hongrie, de la Pologne, du Royaume-Uni et des États-Unis d'Amérique, sur le plan des réglementations gouvernementales visant à renforcer la surveillance du lobbying et des lobbyistes, et « Lobbying, pouvoirs publics et confiance, volume 2 » (2012) examine la question de la réglementation et de l'autorégulation du lobbying<sup>13</sup>. L'OCDE devrait également publier en septembre 2014 un « rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la Recommandation sur les principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying ».

### Transparency International et autres organisations de la société civile

3.6 Parmi les publications de Transparency International et d'autres organisations de la société civile, on peut mentionner les suivantes : *Lobbying in the European Union: Levelling the Playing Field, EU Policy Paper*, Transparency International (TI), novembre 2012 ; Code de conduite pour une représentation d'intérêts responsable [« Verhaltenskatalog für verantwortliche Interessenvertretung »], TI-Allemagne, avril 2009 ; Position : Réglementer la représentation d'intérêts en Allemagne de manière plus transparente et plus juste [« Positionspapier: Interessenvertretung in Deutschland transparenter gestalten und fair regeln »], TI-Allemagne, décembre 2008<sup>14</sup> ; Position : Pour un lobbying transparent et

<sup>8</sup> <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/173.htm>.

<sup>9</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/ReportsRound4\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/ReportsRound4_en.asp).

<sup>10</sup> Du 3 février 2014, COM(2014) 38 final, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_fr.pdf).

<sup>11</sup> [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2003/329438/DG-4-AFCO\\_ET\(2003\)329438\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2003/329438/DG-4-AFCO_ET(2003)329438_EN.pdf).

<sup>12</sup> <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=256&InstrumentPID=+250>.

<sup>13</sup> <http://www.oecd.org/gov/ethics/lobbying.htm>.

<sup>14</sup> <http://www.transparency.de/Lobbyismus.737.0.html> (allemand).

démocratique, TI-France, décembre 2012<sup>15</sup> ; Policy Paper: « Fixing the revolving door between Government and Business », TI-Royaume-Uni, avril 2012<sup>16</sup> ; Valts Kalniņš/Centre for Public Policy PROVIDUS, Transparency in Lobbying: Comparative Review of Existing and Emerging Regulatory Regimes, 2011<sup>17</sup> ; Sunlight Foundation, International Lobbying Disclosure Guidelines, 2013<sup>18</sup> ; Access Info Europe, Lobbying Transparency via Right to Information Laws, 2013<sup>19</sup>.

### Législations nationales

3.7 Les rapports comparatifs précités de la Commission de Venise (2011 et 2013) et de l'OCDE donnent une vue d'ensemble des législations nationales en Europe et dans d'autres pays sélectionnés. Sont absentes de l'un ou l'autre de ces rapports, certaines des sept lois ou réglementations suivantes adoptées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe depuis 2008 et visant spécifiquement les lobbyistes :

- « L'ex-République yougoslave de Macédoine » : Loi sur le lobbying du 23 juillet 2008<sup>20</sup> ;
- Slovénie : Loi 2011 sur l'intégrité et la prévention de la corruption du 26 mai 2010<sup>21</sup> ;
- Monténégro : Loi sur le lobbying du 2 novembre 2011 ; Règles de déontologie des lobbyistes du 26 décembre 2011<sup>22</sup> ;
- Autriche : Loi sur le lobbying et la transparence de la représentation d'intérêts du 27 juin 2012<sup>23</sup> ;
- Hongrie : Règlement du gouvernement sur le système de gestion de l'intégrité des organes de l'administration publique et des lobbyistes du 25 février 2013<sup>24</sup> ;
- France : Code de conduite (Assemblée nationale) du 26 juin 2013<sup>25</sup> ;
- Royaume-Uni : Loi 2014 sur la transparence du lobbying, des campagnes non rattachées à un parti et de l'administration des syndicats du 5 février 2014<sup>26</sup>.

---

<sup>15</sup> [http://www.transparency-france.org/e\\_upload/pdf/policypaper\\_lobbying\\_en.pdf](http://www.transparency-france.org/e_upload/pdf/policypaper_lobbying_en.pdf).

<sup>16</sup> <http://www.transparency.org.uk/our-work/publications/200-policy-paper-series-2---fixing-the-revolving-door-between-government-&-business>.

<sup>17</sup> [http://pasos.org/wp-content/uploads/2011/10/Comparative-report\\_lobbying-PASOS.doc](http://pasos.org/wp-content/uploads/2011/10/Comparative-report_lobbying-PASOS.doc).

<sup>18</sup> <http://sunlightfoundation.com/policy/lobbying/guidelines/>.

<sup>19</sup> <http://www.access-info.org/en/lobbying-transparency/526-lobbying-report>.

<sup>20</sup> [www.dksk.org.mk/en/images/stories/PDF/law/law\\_on\\_lobbying.pdf](http://www.dksk.org.mk/en/images/stories/PDF/law/law_on_lobbying.pdf) (anglais).

<sup>21</sup> <https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/ZintPK-ENG.pdf> (anglais).

<sup>22</sup> [http://antikorupcija.me/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=27:&Itemid=195](http://antikorupcija.me/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=27:&Itemid=195) (monténégrin).

<sup>23</sup> [http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgbIAuth&Dokumentnummer=BGBLA\\_2012\\_I\\_64](http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgbIAuth&Dokumentnummer=BGBLA_2012_I_64) (allemand).

<sup>24</sup> <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK13030.pdf> (hongrois).

<sup>25</sup> [http://www2.assemblee-nationale.fr/14/representant-d-interets/repre\\_interet#rub1-onglet2](http://www2.assemblee-nationale.fr/14/representant-d-interets/repre_interet#rub1-onglet2).

<sup>26</sup> <http://services.parliament.uk/bills/2013->

[14/transparencylobbyingnonpartycampaigningandtradeunionadministration.html](http://www2.assemblee-nationale.fr/14/transparencylobbyingnonpartycampaigningandtradeunionadministration.html).

Les réglementations adoptées au niveau infranational<sup>27</sup> ou adoptées par certains ministères<sup>28</sup> n'entrent pas dans le cadre de la présente étude.

3.8 Deux commentaires juridiques approfondis sur la nouvelle loi autrichienne sont également disponibles :

- Gabriel Lansky, Alexander Egger, Peter Köppl, Lobbying und Recht [Lobbying et droit], Vienne 2013, 250 pages (allemand) ;
- Christian Eggenreiter, Alexander Latzenhofer, Lobbying-Recht [Lobbying-droit], Vienne 2013, 377 pages (allemand).

3.9 A la place des nombreux travaux universitaires disponibles, on citera le document suivant : Raj Chari, John Hogan, Gary Murphy, Regulating Lobbying: a global comparison, Manchester 2010, 192 pages.

#### 4 ANALYSE COMPARATIVE DES RÉGLEMENTATIONS EXISTANTES

4.1. Parmi les documents internationaux précités, certains exposent les arguments pour (ou contre) une réglementation des activités de lobbying, les autres extrapolent les principales composantes structurelles des réglementations y relatives. Il n'existe pour l'heure aucune analyse quant à la faisabilité d'une réglementation des différentes composantes dans une perspective européenne. Le présent chapitre entend combler ce vide.

4.2. La comparaison qui suit tente tout d'abord de montrer l'éventail des options réglementaires possibles pour chaque question. Dans un deuxième temps, ce chapitre essaie de tirer des conclusions pour une éventuelle norme européenne. En principe, seules les réglementations en vigueur sont concernées par la présente étude.

4.3. Ce chapitre examine essentiellement les lois visant spécifiquement le lobbying. Il souligne également l'importance d'examiner les règles générales qui ne visent pas spécifiquement les lobbyistes mais qui sont particulièrement pertinentes (par exemple, réglementations sur les dons pour le financement politique).

4.4. La présente étude ne se veut pas une boîte à outils sur la meilleure façon d'élaborer une réglementation nationale ; elle essaie plutôt de montrer le cadre que pourrait offrir un instrument juridique européen. Ce serait aller au-delà du champ d'application et des moyens disponibles pour cette étude que d'établir, pour chaque question, toutes les nuances des réglementations existantes ou de présenter des statistiques sur le nombre total de pays dotés d'une disposition similaire. Pour la même raison, l'étude se limite le plus souvent aux lois adoptées et laisse de côté les lois antérieures ou projets de loi en cours. Cela dit, afin de rattacher la comparaison à des cas nationaux concrets et de permettre au lecteur d'examiner des textes législatifs originaux, l'étude cite régulièrement au moins un exemple de pays parmi

<sup>27</sup> Voir, par exemple, en Toscane, la loi n° 5 du 18 janvier 2002 qui établit un registre obligatoire pour les lobbyistes, <http://www.consiglio.regione.toscana.it:8085/politica/gruppi-di-interesse/default.asp> (italien).

<sup>28</sup> Voir, par exemple, le décret n° 2284 du 9 février 2012 du ministre italien de l'Agriculture sur la transparence des décisions et des contacts en matière de lobbying, <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/5732> (italien).

plusieurs autres éventuels pour de plus amples références à des lois adoptées. Pour une meilleure lisibilité de l'étude, une référence au pays remplace l'indication complète de la loi, de l'article et du paragraphe pertinents. Dans la comparaison qui suit, la complexité de la législation nationale est reformulée ou simplifiée pour mettre en avant les dispositions pertinentes.

### Définition

4.5. Toutes les législations nationales décrivent le lobbying comme une forme de représentation d'intérêts auprès d'agents publics. Sur cette base, les variantes sont les suivantes :

- a. **Activité de lobbying** : il peut s'agir de toute activité, ou d'une communication écrite ou orale avec un agent public, ou d'un contact. Par exemple, la loi autrichienne mentionne des « contacts » avec les fonctionnaires, tandis que la loi polonaise englobe toute « activité visant le pouvoir législatif et exécutif ». Certains Etats américains incluent expressément la remise de cadeaux dans la définition du lobbying<sup>29</sup>.
- b. **Intérêts de tiers** : le lobbying peut être limité à la représentation d'intérêts de tiers (Pologne) ou inclure les intérêts propres (Autriche). Le lobbying visant à satisfaire des intérêts propres peut ne pas être inclus dans la réglementation s'il n'est pas lié à des **intérêts commerciaux** (propres) (Autriche).
- c. **Pouvoir visé** : les définitions nationales décrivent généralement le lobbying comme une activité visant les représentants du pouvoir législatif et exécutif (Monténégro), ou ne définissent pas du tout le pouvoir visé (Lituanie) ; aucune des définitions adoptées n'inclut le pouvoir judiciaire.
- d. **Décisions visées** : toutes les législations nationales définissent le lobbying comme une activité visant les décisions législatives. Il faut bien distinguer le *pouvoir visé* des *décisions visées* ; la loi macédonienne, par exemple, définit le lobbying comme « une activité visant le *pouvoir* législatif et exécutif » mais qui ne concerne que les *décisions* législatives, ce qui exclut les décisions administratives. La loi autrichienne, au contraire, inclut les « décisions à caractère exécutif ».
- e. **Niveau de l'Etat visé** : le lobbying peut inclure expressément le niveau central, provincial et local (voir, par exemple, la loi autrichienne). Parfois, les parlements provinciaux, comme en Allemagne, adoptent leurs propres réglementations en matière de lobbying<sup>30</sup>. Aucune des réglementations n'inclut les organisations internationales.

4.6. Il n'existe aucune définition internationalement reconnue du lobbyiste, ni sur le plan linguistique ni sur le plan juridique. Les variantes précitées sont, dans l'ensemble, une question de priorités et d'exigences nationales. Toutefois, une définition bien conçue est essentielle

---

<sup>29</sup> Voir, par exemple, les lois du Kansas, chapitre 46, article 2, 46-225 : « On entend par LOBBYING : [...] l'invitation d'un(e) agent de l'Etat ou la remise de cadeaux, le versement d'honoraires ou d'une rétribution à un(e) agent de l'Etat d'une valeur cumulée supérieure ou égale à 40 \$ par année civile [...] ». <http://ethics.ks.gov/statsandregs/46-225.html>

<sup>30</sup> Parlement de Rhénanie-Palatinat, <http://www.landtag.rlp.de/icc/Internet-DE/nav/dcc/dcc60493-6163-e631-f0cc-7c07086d35f8.htm> (allemand) ; le registre du lobbying est plus ou moins identique à celui du Bundestag.

dans toute réglementation et ce, pour deux raisons : dans une société démocratique, il existe diverses façons d'influencer les agents publics qui ne devraient être ni considérées comme du lobbying ni soumises aux réglementations correspondantes du fait d'une définition imprécise. D'un autre côté, le lobbying arbore diverses formes et une définition est indispensable pour prévenir le risque de contournement de la réglementation. Dans une perspective européenne, les points suivants semblent essentiels :

- a. **Activité de lobbying** : l'élément clé de toute définition est l'influence visée par le lobbyiste. La question de savoir comment et dans quelle mesure cela se traduira dans une définition dépend du cadre factuel et juridique de chaque pays.
- b. **Intérêts de tiers** : l'une des principales caractéristiques du lobbying professionnel est qu'il est exercé dans l'intérêt d'un tiers. Sans cela, tous les citoyens qui contactent leur parlementaire seraient des lobbyistes. Il est pourtant essentiel, pour une démocratie, que les citoyens puissent influencer les agents publics. Un certain nombre de droits de l'homme et de droits constitutionnels, parmi lesquels la liberté d'expression, la liberté de réunion ou, comme dans certains pays, la confidentialité de la communication avec les parlementaires, protègent l'exercice de cette influence. Les lobbyistes d'une agence de lobbying agissent dans l'intérêt de leur client, tandis que les lobbyistes qui appartiennent à une organisation interviennent dans l'intérêt de l'entreprise ou de l'organisation de la société civile à laquelle ils (elles) appartiennent.

Les réglementations nationales peuvent même aller plus loin et inclure le lobbying pour des intérêts propres, comme c'est le cas en Autriche avec les **intérêts commerciaux**. Cette situation inclurait le cas d'un auto-entrepreneur qui essaierait de convaincre le parlementaire de sa circonscription de voter en faveur d'une nouvelle loi fiscale. Ces échanges d'idées constituent l'expression individuelle d'une opinion politique (protégée notamment par la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « CEDH ») ou les dispositions constitutionnelles en matière de confidentialité) et la loi doit veiller à ne pas faire peser des charges administratives indues sur l'expression de ces opinions. Pour faire contrepoids à une telle définition de portée plutôt large, une solution serait de prévoir une exception pour les activités de niveau insignifiant (Etats-Unis d'Amérique) ou de ne pas soumettre les représentants d'intérêts propres à l'obligation de s'enregistrer (comme c'est le cas en Autriche).

Le critère de « l'intérêt d'un tiers » sert également à inclure le lobbying exercé par des **organisations écrans** qui agissent uniquement dans l'intérêt de la partie en arrière-plan. Cela dit, lorsque ces écrans agissent principalement dans leurs propres intérêts, c'est qu'ils n'interviennent pas pour un tiers. Une société pourrait, par exemple, essayer de mobiliser un grand nombre de citoyens pour « écrire à leur parlementaire » ; si les citoyens répondent à cet appel, ils agissent dans leur propre intérêt – dans ce cas, ni la société en question ni les citoyens ne sont des lobbyistes (agissant pour le compte de tiers).

- c. **Pouvoir visé** : les pouvoirs exécutif et législatif sont les cibles habituelles des activités de lobbying. Dans une société démocratique, le pouvoir exécutif inclut par définition des organes réglementaires, indépendants ou privés, exerçant des fonctions publiques. Les décisions des juridictions (supérieures) peuvent avoir autant d'importance sur le plan économique que les décisions législatives<sup>31</sup>, aucune des lois spécifiques au lobbying n'inclut pour autant le pouvoir judiciaire. Il convient toutefois de noter que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe recommande que « la loi devrait prévoir des sanctions à l'encontre des personnes cherchant à influencer les juges de manière indue »<sup>32</sup>. En ce sens, en Bulgarie, un projet de loi sur le lobbying prévoyait expressément l'inclusion du pouvoir judiciaire et de la Cour constitutionnelle<sup>33</sup>. De même, l'Association autrichienne des juges critique la nouvelle loi autrichienne sur le lobbying pour ne pas prévoir de disposition sur l'une influence sur les juges<sup>34</sup>. Il va sans dire que les sanctions pour abus d'influence sur les juges peuvent être régies par des lois non spécifiques au lobbying, par exemple sur le statut des juges. On notera à cet égard que les « Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying » de l'OCDE sont « principalement » destinés aux décideurs publics des organes exécutifs et législatifs (« portée des Principes ») mais pas exclusivement.
- d. **Décisions visées** : toutes les législations nationales définissent le lobbying comme une activité visant les décisions législatives. Deux points ont leur importance dans ce contexte :
- 1) Les parlements ne font pas qu'adopter des lois : ils nomment des hauts fonctionnaires, votent des résolutions, adoptent des politiques publiques et supervisent le pouvoir exécutif. Les « Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying » de l'OCDE rattachent la notion de « lobbying juste » non seulement à l'adoption de lois mais aussi plus généralement, à « l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques » (principe n° 1).
  - 2) Les décisions du pouvoir exécutif peuvent avoir autant d'importance sur le plan politique ou économique que les décisions du parlement. Les exemples d'une décision antitrust à l'égard d'une grande entreprise ou de la nationalisation d'une banque en difficulté illustrent bien cette importance. En ce sens, la Recommandation 1908 (2010) de l'Assemblée parlementaire vise non seulement les « parlementaires » (n° 9), mais aussi les « pouvoirs publics » (n° 9) et les « décideurs politiques » (n° 10).

---

<sup>31</sup> Voir, par exemple, une décision de la Cour suprême allemande en 2002 concernant des transactions immobilières d'un montant de 9,5 milliards d'euros, <http://www.n-tv.de/archiv/Haustuer-Widerruf-auch-bei-Immobilienkauf-article129661.html> (allemand). Voir également : Tilman Hoppe, « Transparenz per Gesetz? Zu einem künftigen Lobbyisten-Register », Zeitschrift für Rechtspolitik 2009, 39 (40), [http://tilman-hoppe.de/ZRP\\_2009\\_39.pdf](http://tilman-hoppe.de/ZRP_2009_39.pdf) (allemand).

<sup>32</sup> Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1707137>.

<sup>33</sup> <http://www.parliament.bg/en/news/ID/1545>.

<sup>34</sup> [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SNME/SNME\\_07005/imfname\\_226745.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SNME/SNME_07005/imfname_226745.pdf) (allemand).

- e. **Niveau de gouvernement visé** : les niveaux de gouvernement décentralisés prennent des décisions importantes sur le plan économique et politique. On notera à cet égard que le Conseil de l'Europe promeut le renforcement de l'autonomie locale en particulier par le biais de sa « Charte européenne de l'autonomie locale » de 1985 (STE n° 122), et que les « Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying » de l'OCDE sont expressément « valables aussi bien au niveau national qu'au niveau infranational ». De manière générale, les réglementations en matière de lobbying devraient donc viser les deux niveaux.
- f. **Les organisations internationales** réglementent elles-mêmes les questions internes (accès aux locaux, liberté d'information, conduite des agents publics, etc.). Toutefois, elles ne peuvent soumettre les lobbyistes à aucune loi applicable en dehors de leurs locaux. Cela ouvre une lacune réglementaire : le lobbying auprès d'une organisation internationale peut très bien avoir lieu en-dehors de son enceinte, ce qui priverait d'effet toute réglementation en matière de lobbying déontologique ou de transparence des activités. Par ailleurs, le pouvoir d'une organisation internationale de faire respecter des obligations ou d'infliger des sanctions se limite à refuser aux lobbyistes l'accès à ses locaux. Les Etats souverains, en comparaison, peuvent imposer des sanctions civiles, administratives ou pénales. C'est pourquoi la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption (STE n° 173) couvre expressément les infractions impliquant des agents publics internationaux (articles 9-11). Afin d'éviter une lacune réglementaire importante, il est recommandé d'intégrer le lobbying auprès d'organisations internationales dans la réglementation également, pour ce qui est des obligations des lobbyistes. Dans la pratique, cela peut signifier que certains lobbyistes devront se déclarer dans plusieurs registres, ce qui est déjà le cas, par exemple, en Allemagne où il existe des registres pour les parlements régionaux, le parlement national, ou pour le Parlement européen et la Commission européenne.

### Exceptions

4.7. On peut résumer comme suit les critères de définition précités : « Le lobbying désigne toute influence exercée par une personne sur un agent public dans l'intérêt d'un tiers afin de peser sur des décisions législatives, administratives ou judiciaires ».

#### *Parties prenantes et activités protégées*

4.8. Cette définition serait toutefois incomplète : il y a des parties prenantes dont la représentation d'intérêts de tiers est indispensable dans une société démocratique ; il y en a d'autres que les législateurs nationaux protègent du fait de leur rôle essentiel dans le processus politique, en l'inscrivant dans leurs valeurs constitutionnelles, et d'autres encore qui sont exclus de la définition du lobbying pour des raisons politiques générales. Dans les législations nationales, les groupes en question sont soit exclus de la définition des « lobbyistes », soit dispensés de tout ou partie des obligations (par exemple de l'obligation d'enregistrement). Les exceptions concernent en particulier :

- a. les agents publics (Autriche) ;
- b. les diplomates étrangers (Autriche) ;

- c. les partis politiques (Autriche) ;
- d. les avocats (Autriche) ;
- e. les informations médiatiques (Lituanie) ;
- f. les témoins et experts dans les procédures officielles (Etats-Unis d'Amérique) ;
- g. les organisations religieuses (Etats-Unis d'Amérique) ;
- h. les scientifiques (Lituanie) ;
- i. les associations d'assurance sociale (Autriche) ;
- j. les syndicats (Autriche) ;
- k. les membres de délégations commerciales étrangères (Australie) ;
- l. les organisations autonomes (Etats-Unis d'Amérique) ;
- m. les pétitions ou communications de type campagnes populaires (Australie) ;
- n. les parties prenantes de la société civile exerçant des activités de lobbying sur les questions relatives à « l'état de droit, la démocratie et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales » (Slovénie) ;
- o. les réponses aux demandes d'information des représentants gouvernementaux (Australie).

4.9. Du point de vue de ce qui est essentiel dans une société démocratique selon les normes européennes, les exceptions susmentionnées semblent relever de deux catégories : celles qui sont nécessaires et celles qui sont facultatives. Les six premières exceptions (points a à f) semblent entrer dans la catégorie des exceptions nécessaires.

4.10. Les agents publics y compris les diplomates étrangers tenteront de s'influencer les uns les autres, de la même manière que les parlementaires cherchent à se convaincre mutuellement de voter dans un certain sens. C'est une pratique inhérente à l'exercice de leurs fonctions dans une société démocratique, pour autant qu'une partie privée ne les rémunère pas par ailleurs à des fins de lobbying. Il en va de même pour les partis politiques dont la fonction intégrale dans une démocratie est de faire passer la volonté politique de la société civile aux pouvoirs publics.

4.11. Les avocats représentent également les intérêts de tiers, mais le font généralement dans le cadre d'une relation protégée par la confidentialité, soumise à des principes constitutionnels et de droits de l'homme, qui fait l'objet de règles distinctes concernant la documentation et la transparence, et qui échappe donc à toute réglementation en matière de lobbying. Par conséquent, le conseil et la représentation juridiques dans les procédures officielles doivent être exclus de la définition du lobbying. Cela signifie néanmoins que dès lors que les avocats ne représentent pas les intérêts juridiques d'un client dans une affaire concrète dirigée contre des agents du pouvoir exécutif ou judiciaire, mais des intérêts politiques auprès des législateurs en vue de modifier les règles juridiques générales, la réglementation en matière de lobbying s'applique (Australie).

4.12. Les médias jouissent d'une protection spéciale en vertu de l'article 10 de la CEDH. En règle générale, ils visent à informer et influencer l'opinion publique ; ils agissent dans leurs propres intérêts, plutôt que dans ceux d'un tiers. Par définition et en règle générale, ils ne font pas du lobbying au sens technique du terme. Pour clarifier les choses, certaines législations nationales précisent qu'elles ne s'appliquent pas aux médias. Il en va de même pour les scientifiques.

4.13. En ce qui concerne les procédures officielles (procès, audiences, procédures de passation de marchés, etc.), il semblerait contradictoire pour un Etat de droit de soumettre les citoyens à des mécanismes pour représenter leurs intérêts, tout en leur demandant de s'enregistrer en tant que lobbyistes.

4.14. Les exceptions figurant aux points g à o peuvent se justifier pour des raisons de politique nationale, mais il convient de noter que plus la couverture de la réglementation en matière de lobbying est vaste, plus grandes sont la transparence, la responsabilité et la compréhension par le public des prises de décisions qu'elle permet.

#### *Clause de minimis*

4.15. Des exceptions sont également possibles et recommandées dans le cas où le coût de la réglementation serait inférieur à ses bénéfices. Les activités de lobbying de niveau insignifiant ne devraient pas nécessairement être visées par (l'ensemble de) la réglementation (Autriche, Etats-Unis d'Amérique) ; cela peut concerner les lobbyistes consultants indépendants ainsi que les lobbyistes exerçant en interne au sein des entreprises.

#### *Lobbying en public*

4.16. La même remarque peut s'appliquer aux activités publiques de lobbying (Slovénie) telles que les auditions publiques ou la diffusion d'annonces dans les médias : elles sont en elles-mêmes transparentes et n'appelleront pas nécessairement la divulgation d'informations supplémentaires.

#### *Rémunération*

4.17. Les activités de lobbying se limitent parfois à leur seule rémunération (Royaume-Uni), ou incluent également les activités à but non lucratif (Lituanie). La loi macédonienne exclut expressément « les activités des associations de citoyens [...] si elles sont réalisées sans compensation ». En Australie, la définition du lobbying exclut « les personnes qui représentent leurs proches ou amis pour leurs affaires personnelles ».

4.18. La Recommandation 1908 (2010) de l'Assemblée parlementaire appelle à faire « une distinction entre les activités professionnelles rémunérées et les activités des organisations de la société civile » (11.1). Cependant, cette distinction ne semble pas justifier en soi d'exclure les organisations de la société civile des réglementations en matière de lobbying. Plusieurs sections nationales de Transparency International – elle-même organisation de la société civile – appellent à inclure les organisations de la société civile dans une réglementation en matière de lobbying<sup>35</sup>. Cela est tout à fait logique puisque les organisations de la société civile exercent elles-mêmes des activités de lobbying et emploient souvent des lobbyistes à cette fin. En outre, les organisations de la société civile peuvent servir de canal au lobbying d'entreprise.

<sup>35</sup> Voir, par exemple, Transparency International-France, [http://www.communication-publique.fr/wp-content/uploads/PDF/policypaper\\_lobbying\\_en.pdf](http://www.communication-publique.fr/wp-content/uploads/PDF/policypaper_lobbying_en.pdf) (anglais).

Les médias ont ainsi signalé des cas dans lesquels des sociétés pharmaceutiques ont sponsorisé des groupes de rencontre de patients pour servir leurs propres intérêts (tous leurs membres travaillant bénévolement)<sup>36</sup>. Plusieurs solutions sont possibles pour palier un tel subterfuge, comme obliger les entreprises à divulguer les activités de lobbying indirect exercées par le biais du parrainage d'organisations de la société civile, ou intégrer les activités non rémunérées dans les réglementations en matière de lobbying. Dans ce contexte, il convient de noter la déclaration suivante de l'OCDE au Principe 4 des « 10 Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying » :

« Les règles et lignes directrices devraient viser principalement les personnes qui perçoivent une rémunération pour l'exercice d'activités de lobbying, comme les lobbyistes appartenant à des cabinets de consultants et les lobbyistes exerçant en interne au sein des entreprises. Mais la définition des activités de lobbying devrait également être envisagée dans une optique plus large et plus inclusive afin d'assurer des règles du jeu équitables aux groupes d'intérêts, opérant ou non dans un but lucratif, qui cherchent à influencer les décisions publiques ».

4.19. Quelle que soit la manière dont est définie le lobbying, les obligations découlant d'une réglementation peuvent viser non seulement la personne physique qui exerce les activités de lobbying, mais également d'autres personnes, notamment l'employeur de cette personne, le tiers dont le lobbyiste représente les intérêts, les agents publics contactés ou encore l'entité publique à laquelle elles appartiennent.

## Transparence

4.20. Le principal objectif d'une réglementation en matière de lobbying est la transparence. A cet effet, trois outils sont principalement présentés :

- la déclaration par les lobbyistes au moyen d'un registre public et/ou de rapports publics réguliers ;
- la déclaration par les agents publics (par exemple : « empreinte législative ») ;
- l'accès des citoyens aux informations publiques.

### *Lobbyistes: registres et rapports*

4.21. Le registre public des lobbyistes est probablement l'outil le plus largement utilisé pour assurer le contrôle public des activités de lobbying. Toutes les lois nationales relatives au lobbying prévoient un registre mis à la disposition du public. Le lobbying n'est alors autorisé que lorsque les lobbyistes sont enregistrés. Des rapports réguliers viennent compléter les informations du registre. Le contenu de ces registres et rapports varie d'un pays à l'autre mais en gros, la plupart des données suivantes, sinon toutes, y figurent :

---

<sup>36</sup> New York Times, 14 décembre 2013, [The Selling of Attention Deficit Disorder, http://www.nytimes.com/2013/12/15/health/the-selling-of-attention-deficit-disorder.html](http://www.nytimes.com/2013/12/15/health/the-selling-of-attention-deficit-disorder.html); SWR, [Pharmasponsoring von Selbsthilfegruppen, 13 mars 2008, http://www.swr.de/odyso/-/id=1046894/nid=1046894/did=3116990/1a6hfrm/](http://www.swr.de/odyso/-/id=1046894/nid=1046894/did=3116990/1a6hfrm/) (allemand); taz, [Mit den Mitteln der Pharmaindustrie, 12 octobre 2012, http://www.taz.de/1/archiv/print-archiv/printressorts/digi- artikel/?ressort=in&dig=2012%2F10%2F12%2Fa0142&cHash=32c6b6a7ed8498df240de5011dca5eeb](http://www.taz.de/1/archiv/print-archiv/printressorts/digi-) (allemand).

- a. Lobbyiste
  - i. Nom du lobbyiste (Autriche) ;
  - ii. Coordonnées (Autriche) ;
  - iii. Employeur du lobbyiste dans le cas de lobbyistes exerçant en interne au sein des entreprises (Etats-Unis d'Amérique) ;
  - iv. Coordonnées des tiers dans le cas de lobbyistes consultants indépendants (Etats-Unis d'Amérique) ;
  - v. Description de l'entreprise ou des activités du lobbyiste ou de son employeur (Autriche) ;
- b. Activité de lobbying
  - i. Objet des contacts de lobbying avec les agents publics (Australie) ;
  - ii. Compensation financière perçue dans le cas d'un lobbying pour le compte de tiers (Australie) ;
  - iii. Dépenses consacrées aux activités de lobbying exercées en interne au sein des entreprises (Etats-Unis d'Amérique) ;
  - iv. Législation ou autre proposition ayant fait l'objet d'un lobbying (Lituanie) ;
  - v. Institutions étatiques contactées (« L'ex-République yougoslave de Macédoine ») ;
  - vi. Techniques de communication, y compris communication auprès de la base (Canada) ;
  - vii. Dons pour le financement politique (Slovénie) ;
- c. Structure du lobbying
  - i. Employés : nombre et noms (Autriche) ;
  - ii. Financement public de l'employeur ou du tiers (Canada) ;
  - iii. Code de conduite interne du lobbyiste (Royaume-Uni) ;
  - iv. Employés ayant précédemment occupé un poste d'agent public (Australie).

4.22. La liste des données ci-dessus se rapproche du niveau maximal de transparence pouvant être atteint en matière de lobbying. On la retrouve plus ou moins telle quelle dans les réglementations nord-américaines, tandis qu'aucun Etat européen ne recense l'ensemble de ces données. Il convient de noter que les recommandations des organisations de la société civile sur la transparence du lobbying vont plus loin et demandent la publication des ordres du jour des réunions, des documents échangés entre les lobbyistes et les agents publics, ainsi que d'autres informations pertinentes<sup>37</sup>. Bien entendu, il existe des limites constitutionnelles (vie privée, secrets d'affaires ou confidentialité de la communication avec les parlementaires). D'un autre côté, ces informations ne seront utiles que si elles vont au-delà du nom et de

---

<sup>37</sup> Sunlight Foundation, International Lobbying Disclosure Guidelines, <http://sunlightfoundation.com/policy/lobbying/guidelines/> (anglais); Access Info Europe, Lobbying Transparency via Right to Information Laws, <http://www.access-info.org/fr/lobbying-transparency/526-lobbying-report>, 12 décembre 2013 (anglais).

l'adresse du lobbyiste. La Recommandation 1908 (2010) de l'Assemblée parlementaire énonce que « la transparence dans les activités de lobbying devrait être renforcée » (11.2) et que « les entités impliquées dans les activités de lobbying devraient s'enregistrer » (11.4). Il apparaît comme un minimum que tout registre devrait contenir au moins des données sur chacune des trois grandes catégories précitées : le lobbyiste lui-même, les activités de lobbying et la structure du lobbying. Cette approche est conforme au Principe 5 des « 10 Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying » de l'OCDE :

« Sujet aux Principes 2 et 3, les obligations fondamentales de divulgation permettent de disposer de renseignements sur les lobbyistes salariés ou consultants notamment sur la finalité de l'activité de lobbying, sur ses bénéficiaires, et plus particulièrement la partie qui a donné les instructions, et sur les organes publics ciblés. Les obligations supplémentaires de divulgation devraient prendre en considération les besoins d'information légitimes des principaux acteurs du processus de prise de décision publique. Les obligations supplémentaires de divulgation pourront fournir des éclaircissements sur l'origine des pressions exercées par voie de lobbying et celle des financements. La divulgation volontaire peut faire intervenir des considérations de responsabilité sociale quant à la participation d'une entreprise à l'élaboration des politiques publiques et au lobbying. Pour servir de manière adéquate l'intérêt général, les informations sur les activités de lobbying et sur les lobbyistes devraient être consignées dans un registre mis à la disposition du public et être régulièrement actualisées de manière à fournir des renseignements exacts qui permettent aux agents publics et aux citoyens et aux entreprises d'en faire une analyse efficace ».

4.23. Toute réglementation devrait définir les délais et la fréquence d'enregistrement des données. Des exceptions à l'obligation d'enregistrement sont possibles si le revenu total généré par le lobbying indépendant ou consacré aux activités de lobbying exercées en interne au sein des entreprises reste inférieur à un certain seuil.

4.24. Il convient de mettre en balance l'intérêt du public à avoir les données publiées et l'intérêt du lobbyiste à protéger les secrets commerciaux et personnels, notamment en ce qui concerne les données contractuelles et financières. Les normes relatives à la liberté d'accès à l'information peuvent donner quelques orientations en la matière, en particulier sur les mesures palliatives comme la suppression de certaines informations d'ordre privé. La base de données devrait être accessible par voie électronique et gratuitement, et permettre à l'utilisateur d'exploiter efficacement les données<sup>38</sup>. A cet égard, l'OCDE affirme au Principe 5 de ses « 10 Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying » :

« La divulgation des activités de lobbying devrait permettre d'obtenir des informations suffisantes et pertinentes sur les principales caractéristiques des activités de lobbying pour que le public puisse exercer son contrôle. Elle devrait être soigneusement mise en balance avec les considérations relatives aux exceptions légitimes à la transparence, en particulier la nécessité de

---

<sup>38</sup> Voir, par exemple, à cet égard, le document d'orientation du Cabinet Office du Royaume-Uni « G8 Open Data Charter and Technical Annex », 2013, <https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex> (anglais).

préservé les informations confidentielles dans l'intérêt public ou de protéger si nécessaire les informations sensibles à caractère commercial ».

4.25. On peut pour le moins se demander si les registres volontaires serviraient l'objectif de « restaurer la confiance des citoyens dans le fonctionnement démocratique des pouvoirs publics » (Recommandation 1908 (2010) de l'Assemblée parlementaire, point n° 9). Transparency International a examiné les réglementations en matière de lobbying dans les Etats membres de l'Union européenne et est parvenue à la conclusion suivante :

« Dans l'ensemble, les registres volontaires sont une piètre alternative à leurs équivalents obligatoires. Un recensement effectué par Transparency International France et Regards Citoyens publié en 2011 a montré qu'entre juillet 2007 et juillet 2010, 9 300 auditions (entre ministères et lobbyistes) s'étaient tenues, avec la participation de près de 5 000 organisations représentées par plus de 16 000 personnes. Ces chiffres sont loin des 127 lobbyistes inscrits à la date de mars 2011 dans le Registre officiel de l'Assemblée nationale. Le registre de l'Allemagne a été critiqué de la même façon pour sa grande faiblesse, due à sa nature volontaire [...] »<sup>39</sup>.

4.26. Dans ce contexte, il importe également de noter que bien que les législations nationales et les travaux de recherche mentionnent rarement, voire jamais, ce point, les organisations ou les professionnels sont, en général, soumis à certaines obligations de déclaration, pas nécessairement en matière de lobbying. Les entités commerciales, tout comme les associations bénévoles, doivent présenter régulièrement des rapports aux organes publics. Le contenu de ces rapports varie en fonction des réglementations nationales mais il pourrait aussi très bien fournir des informations sur les activités de lobbying. En Allemagne, dans les années 1970, un projet de loi avait été présenté pour accroître la transparence des associations représentant des intérêts. Il n'a toutefois jamais été examiné au Parlement. Il convient également de noter que Transparency International Allemagne intègre les déclarations volontaires sur les activités de lobbying dans son « code de conduite pour la représentation d'intérêts responsable »<sup>40</sup>. Sans revenir sur la réglementation publique obligatoire, les Etats membres pourraient encourager les entreprises à faire rapport volontairement sur les activités de lobbying dans le cadre de leur engagement en matière de responsabilité sociale d'entreprise.

4.27. La communication d'informations en dehors des réglementations en matière de lobbying présente plusieurs inconvénients : les informations sont généralement très limitées. Il est difficile de faire respecter les obligations de déclaration car chaque entité publie les informations de manière décentralisée. Les citoyens ou les journalistes intéressés ignorent le nombre de lobbyistes et, pour le savoir, ils devraient partir à la recherche d'informations potentiellement dispersées sur des milliers de pages web.

<sup>39</sup> Transparency International, Money, Politics, Power: Corruption Risks in Europe, 2012, page 29, [www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Wissen/2012\\_CorruptionRisksInEurope\\_EN.pdf](http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Wissen/2012_CorruptionRisksInEurope_EN.pdf) (anglais).

<sup>40</sup> Transparency International, « Verhaltenskatalog für verantwortliche Interessenvertretung », 2009, no. 9, [http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/Verhaltenskatalog\\_09-04-27.pdf](http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/Verhaltenskatalog_09-04-27.pdf) (allemand).

*Organes publics : empreinte législative, documentation*

4.28. L'OCDE recommande, dans ses « 10 Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying », que les gouvernements :

« devraient également envisager de faciliter le contrôle par le public en faisant savoir qui a cherché à exercer une influence sur une loi ou une décision, par exemple en rendant publique un communiqué ou une « empreinte législative » indiquant quels sont les lobbyistes qui ont été consultés lors d'initiatives législatives » (Principe 6).

Les organisations de la société civile comme Transparency International Allemagne incluent elles aussi cette proposition dans leurs recommandations<sup>41</sup>.

4.29. Le Parlement européen a soutenu, en 2011, les projets d'une « annexe empreinte législative » aux rapports rédigés par ses membres. « Cette annexe listera tous les lobbyistes que les rapporteurs auront rencontrés lors de la rédaction de leurs rapports »<sup>42</sup>. Cela dit, les députés étaient plutôt partagés quant à l'utilité de cette mesure<sup>43</sup>.

4.30. Certains pays européens ont déjà mis en place une certaine forme d'empreinte législative<sup>44</sup>. Au Danemark, par exemple, il semble que la publication sur la page web du Parlement de tous les documents écrits (y compris les courriers électroniques) que les groupes d'intérêt et les lobbyistes envoient aux commissions parlementaires compétentes, fasse partie intégrante de la pratique parlementaire. En Estonie, conformément aux règlements du Cabinet et du Parlement, l'exposé des motifs officiel d'une loi doit recenser tous les avis et positions de toutes les entités publiques concernées ainsi que de tous les groupes d'intérêt et des lobbyistes. Il doit aussi préciser dans quelle mesure le législateur a incorporé ces propositions dans le projet de loi. Il semble toutefois difficile de rendre dûment compte de l'influence réelle de toutes les parties prenantes<sup>45</sup>. En France, l'Assemblée nationale a adopté une nouvelle réglementation en 2013 obligeant ses membres à publier, dans les rapports parlementaires, une liste de l'ensemble des organisations consultées<sup>46</sup>.

4.31. Il ne faut pas oublier toutefois que l'applicabilité d'un tel instrument et la charge administrative qu'il représenterait varieraient sensiblement d'un Etat membre à l'autre. Dans

---

<sup>41</sup> Transparency International, Lobbying in the European Union: Levelling the Playing Field, EU Policy Paper, novembre 2012,

[http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/ENIS\\_Regional\\_Policy\\_Paper\\_Lobbying.pdf](http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/ENIS_Regional_Policy_Paper_Lobbying.pdf) (anglais).

<sup>42</sup> Parlement européen, communiqué de presse 20110510IPR19128,

[www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20110510IPR19128/20110510IPR19128\\_fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20110510IPR19128/20110510IPR19128_fr.pdf).

<sup>43</sup> Alexander Stubb (ancien député européen et rapporteur sur le lobbying au sein de l'UE), « Regulating Brussels' legion of lobbyists », dans : Europe's World, 2008,

<http://europesworld.org/2008/02/01/regulating-brussels-legion-of-lobbyists/>.

<sup>44</sup> Expertise interne des services de recherche du Bundestag allemand (Parlement), « Legislativer Fußabdruck » [empreinte législative], WD 3 – 3000 – 056/11, non publiée, basée sur une étude menée par le Centre européen de recherche et de documentation parlementaires, <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/> (anglais).

<sup>45</sup> Expertise interne (ibid) ; voir également la critique générale sur le manque d'efficacité de la publication de l'intégralité des contacts de lobbying : Hans-Jörg Schmedes, Mehr Transparenz wagen? Zur Diskussion um ein gesetzliches Lobbyregister beim Deutschen Bundestag, Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), 40 (2009) 3, page 548 (allemand).

<sup>46</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/igb.asp>.

une république fédérale comme l'Allemagne par exemple, les lobbyistes peuvent peser sur un même projet de loi auprès des parlements et ministères de 16 provinces (Länder) ainsi qu'au sein du parlement bicaméral et auprès des ministères au niveau national, alors que la situation serait probablement différente à Monaco ou à Saint Marin. Par ailleurs, certaines constitutions accordent un degré de confidentialité particulier aux communications entre les parlementaires et les citoyens<sup>47</sup>. Toutes les constitutions ne permettront peut-être pas d'imposer aux parlementaires une obligation de divulguer des informations sur ceux qui les ont contactés ou ceux qu'ils ont contactés.

4.32. Certaines législations obligent les agents publics à recueillir des informations sur des contacts avec des lobbyistes et à les conserver pendant une durée minimale (Slovénie).

*Citoyens : liberté d'information*

4.33. La liberté d'information est une valeur commune à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. L'adoption de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205)<sup>48</sup> est une expression de cette valeur, malgré le fait que son entrée en vigueur soit en suspens depuis 2009. Les législations nationales relatives à la liberté d'information permettent aux citoyens d'avoir accès aux documents ministériels ou parlementaires. Il s'agit par conséquent d'un outil indispensable pour mettre en évidence l'influence du lobbying dans les documents publics.

4.34. Cela dit, l'accès aux documents parlementaires est souvent restreint. La Convention STCE n° 205 elle-même est malheureusement un exemple d'une telle restriction, puisque l'article 1 exclut du champ d'application de la Convention les parlements dans leurs fonctions législatives. En outre, dans la pratique, la liberté d'information est encore largement le fait des demandes individuelles des citoyens, plutôt que d'une démarche proactive de publication des données gouvernementales. Fait bien plus important encore, en l'absence de réglementation complémentaire des activités de lobbying, les informations sur les contacts de lobbying disponibles dans les fichiers publics relatifs aux ne seraient peut-être pas nombreuses. La liberté d'information – qui constitue actuellement une norme juridique européenne – ne peut donc que compléter une réglementation en matière de lobbying.

4.35. Dans l'idéal, les entités publiques devront, à l'avenir, rendre disponibles, en ligne, beaucoup plus d'informations<sup>49</sup>, comme c'est le cas par exemple du registre des visiteurs du bureau exécutif du Président des Etats-Unis d'Amérique (« Maison Blanche »)<sup>50</sup>. Cette évolution vers une plus grande transparence touche aussi les parlements, avec entre autres le soutien d'une initiative de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> Voir, par exemple, l'article 47 de la Constitution allemande : « Les députés ont le droit de refuser leur témoignage sur les personnes qui leur ont confié des faits en leur qualité de députés ou auxquelles ils ont confié des faits en cette qualité, ainsi que sur les faits eux-mêmes ». [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_gg/](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/) (anglais). D'après les commentaires juridiques, ce droit s'étend à toutes les procédures publiques.

<sup>48</sup> <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/205.htm>.

<sup>49</sup> Voir, par exemple, les propositions d'Access Info Europe, Lobbying Transparency via Right to Information Laws, 2013, <https://www.access-info.org/ogs/12369> (anglais) ; <http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration> (anglais).

<sup>50</sup> <http://www.whitehouse.gov/briefing-room/disclosures/visitor-records> (anglais).

<sup>51</sup> <http://www.openingparliament.org/organizations> (anglais).

## **Lobbying conforme à l'éthique**

4.36. Les législations nationales contiennent toutes des règles sur les obligations déontologiques du lobbyiste. Ces obligations incluent :

### **a. Honnêteté**

- i. Lors de la première rencontre, indiquer aux agents publics pour quel client ils travaillent (Australie) ;
- ii. S'abstenir de dissimuler l'identité de leur client, en faisant référence à des clients inexistant, ou de fournir de fausses informations sur la nature de leur mission (Australie, Lituanie) ;
- iii. Présenter des données correctes à un agent public (« L'ex-République yougoslave de Macédoine ») ;
- iv. S'abstenir d'induire en erreur un agent public (France – Assemblée nationale) ;
- v. S'abstenir d'utiliser le logo de l'institution publique auprès de laquelle des activités de lobbying sont exercées (France) ;
- vi. Montrer leur badge d'accès (France) ;

### **b. Abus d'influence**

- i. S'abstenir d'exercer une pression indue sur des agents publics, sauf si cette pression est socialement acceptée (Autriche) ;
- ii. S'abstenir d'encourager les agents publics à enfreindre la loi ;
- iii. S'abstenir de proposer un avantage financier aux agents publics (Monténégro) ou de leur donner des cadeaux en violation des règles applicables aux agents publics (Slovénie) ;
- iv. Connaître toutes les incompatibilités et les règles déontologiques applicables aux agents publics (Autriche) ;
- v. S'abstenir d'affirmer être capable d'exercer (avec succès) une influence sur un agent public (Australie) ;
- vi. S'abstenir de convenir de primes de réussite (Autriche) ;
- vii. S'interdire toute contribution financière en échange de possibilités de prise de parole lors d'événements au parlement (France) ;
- viii. Ne pas pénétrer dans des locaux non couverts par le badge d'accès (France) ;

### **c. Conflits d'intérêt**

- i. Exercice d'activités de lobbying pour un intérêt personnel à être nommé à un poste public (Lituanie) ;
- ii. Représentation de clients aux intérêts opposés (Autriche) ;
- iii. Représentation d'agents publics (Lituanie) ;

- iv. Cumul de fonctions et d'activités de lobbyiste avec un engagement au sein d'un parti politique (Autriche) ;

**d. Confidentialité des données**

- i. S'abstenir de recueillir des informations auprès d'agents publics par des moyens abusifs (Autriche) ;
- ii. S'abstenir d'utiliser des informations obtenues en violation de la loi (Monténégro).

4.37. Sur le plan de l'éthique, la Recommandation 1908 (2010) de l'Assemblée parlementaire appelle à « des activités de lobbying [...] honnêtes [...] afin de valoriser l'image des personnes impliquées dans les activités de lobbying » (11.6) ainsi qu'à « des normes applicables aux [...] membres des groupes de pression et aux entreprises [...], y compris le principe des conflits d'intérêts potentiels » (11.3). Au Principe 8 de ses « 10 Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying », l'OCDE évoque l'« influence illicite », l'« honnêteté » et le souci d'« éviter les conflits d'intérêt » pour définir l'intégrité dans le lobbying. En cas de réglementation européenne, celle-ci devrait prendre en compte ces trois éléments afin d'apporter un cadre pour l'intégrité des activités de lobbying. Pour ce qui est de la confidentialité et de l'utilisation d'informations officielles, les règles générales de confidentialité d'une part, et les lois relatives à la liberté d'information d'autre part, devraient en principe s'appliquer ; le cas échéant, la législation relative au lobbying peut modifier ces lois générales.

4.38. Les législations nationales soumettent souvent les règles déontologiques à des règlements ou à une autoréglementation (par exemple Autriche, Monténégro). Dans ce cas, la législation énonce des principes éthiques fondamentaux, tandis que les questions de détail et les règles proprement dites font l'objet de règlements fixés par exemple par un organisme de lutte contre la corruption (Monténégro) ou d'une autoréglementation par une association de lobbying (Slovénie). Des mesures volontaires supplémentaires sont quelquefois adoptées par certains organes et coalitions d'intérêts<sup>52</sup>, notamment sur l'alignement de l'activité de lobbying avec les engagements en matière de responsabilité sociale d'entreprise et le respect des normes internationales en matière de responsabilité sociale d'entreprise<sup>53</sup>. Une telle autoréglementation encourage également l'adhésion aux règles déontologiques. Tout code de conduite devrait être rendu public, éventuellement au moyen du registre (voir ci-dessus au point 4.21.c.).

4.39. Certaines législations nationales excluent les lobbyistes de la profession (pour autant qu'il s'agisse pour eux d'une profession) lorsqu'ils ne respectent pas les normes minimales d'intégrité. Cette exclusion se base en général sur des condamnations pénales et peut être temporaire (Autriche) ou permanente (Australie, Slovénie).

<sup>52</sup> « Déclaration commune des entreprises membres de Transparency International France sur le lobbying », [http://www.transparency-france.org/ewb\\_pages/div/Declaration\\_commune\\_lobbying.php](http://www.transparency-france.org/ewb_pages/div/Declaration_commune_lobbying.php).

<sup>53</sup> Vigeo, Transparency and Integrity in Lobbying: A New Challenge for CSR, <http://www.vigeo.com/csr-rating-agency/en/etude-lobbying-062013> (anglais), et UN Global Compact, Towards Responsible Lobbying, 2005 [http://www.unglobalcompact.org/docs/news\\_events/8.1/rl\\_final.pdf](http://www.unglobalcompact.org/docs/news_events/8.1/rl_final.pdf) (anglais).

4.40. Il ne faut pas oublier de mentionner qu'outre les principes déontologiques mentionnés précédemment, le Code de conduite de l'Assemblée nationale française impose que « les informations apportées aux députés par les représentants d'intérêts doivent être ouvertes sans discrimination à tous les députés quelle que soit leur appartenance politique » (n° 7). Une telle réglementation ne fonctionnerait pas dans tous les autres pays européens. En Allemagne par exemple, la Constitution garantit aux parlementaires une indépendance incluant la liberté de chercher et de recevoir des informations que, dans d'autres Etats, les parlementaires n'auront pas nécessairement<sup>54</sup>.

### Règles pour le secteur public

4.41. La Recommandation 1908 (2010) de l'Assemblée parlementaire demande que « des normes applicables aux responsables politiques, aux fonctionnaires [...] [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 » (11.3). Il convient également de noter les récentes observations du GRECO au cours de son 4<sup>e</sup> cycle d'évaluation, telles que :

« Le lobbying suppose des actes de celui qui fait pression et des actes du représentant qui en fait l'objet. Pour que le processus fonctionne convenablement, les deux protagonistes doivent agir de façon appropriée l'un avec l'autre »<sup>55</sup>.

Les points pertinents évoqués dans les législations nationales et les recommandations internationales entrent dans les catégories suivantes :

- a. **Incompatibilité** : probablement toutes les lois nationales en matière de lobbying considèrent que la fonction d'agent public est incompatible avec des activités de lobbying au profit d'intérêts privés (rémunéré par un tiers). En outre, au Principe 7 de ses « 10 Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying », l'OCDE évoque la possibilité d'imposer des restrictions pour éviter « les « changements de camp » dans les procédures auxquelles un ex-agent a substantiellement participé ». Il convient également de noter à ce propos que les agents publics qui exercent des activités de lobbying (contre rémunération ou faveurs similaires) risquent de se rendre coupables du délit de trafic d'influence, lorsque le code pénal prévoit une telle infraction<sup>56</sup>.
- b. **Délai de carence (sortant)** : les agents publics – dans leur ensemble ou certaines catégories – sont souvent tenus de respecter un délai de carence avant de pouvoir devenir lobbyiste (Canada : cinq ans ; « L'ex-République yougoslave de Macédoine » : un an après avoir perçu une rémunération ; Royaume-Uni : deux

---

<sup>54</sup> Article 38 de la Constitution allemande : Les parlementaires [...] ne sont liés ni par des mandats ni par des instructions et sont responsables devant leur seule conscience", [http://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_gg/englisch\\_gg.html#p0228](http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0228) (anglais).

<sup>55</sup> Rapport d'évaluation sur le Royaume-Uni, 6 mars 2013, Greco Eval IV Rep (2012) 2F, paragraphe 53, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/ReportsRound4\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/ReportsRound4_en.asp) (anglais).

<sup>56</sup> Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) du Conseil de l'Europe, rapport explicatif, paragraphe 65 : « L'influence « abusive » doit contenir une intention de corrompre de la part du trafiquant d'influence : les formes de lobbying connues ne relèvent pas de cette notion », <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/173.htm>.

ans) ou d'exercer des activités de lobbying auprès de l'organisation à laquelle ils appartenaient précédemment (OCDE, explication du Principe 7).

- c. **Délai de carence (entrant)** : Le Principe 7 des « 10 Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying » de l'OCDE appelle les pays à « envisager un [...] délai de carence lors de la nomination ou l'embauche d'un lobbyiste dans des fonctions réglementaires ou des activités de conseil ». Les débats sur l'intégrité et le lobbying porte parfois sur le cas d'avocats travaillant pour des ministères sur des projets de loi traitant de questions très techniques comme la réglementation financière. Or, ces avocats pourraient aussi avoir pour clients des entreprises comme des banques, ce qui risquerait d'entraîner des conflits d'intérêts et des problèmes d'impartialité. Cela étant, ces questions d'intégrité ne se posent pas dans le contexte du lobbying, mais plutôt dans le domaine de l'offre de conseils juridiques à un Etat ; elles relèvent donc potentiellement d'autres textes réglementaires<sup>57</sup>. Les services de conseil interne au sein des ministères relèvent du lobbying si les conseillers en question ont été ou sont rémunérés par une entreprise.
- d. **Documentation** : les agents publics doivent répertorier les contacts avec des lobbyistes (Pologne).
- e. **Signalement des infractions** : les agents publics doivent signaler à leurs supérieurs hiérarchiques toute activité de lobbying illicite ou non enregistré(e) (Australie, Slovaquie).
- f. **Conflit d'intérêts** : signaler les intérêts privés pertinents et éviter d'être en situation de conflits d'intérêts potentiels comme l'énonce la Recommandation 1908 (2010) de l'Assemblée parlementaire (11.3). On ne trouve pas ces règles dans les lois existantes sur le lobbying mais uniquement dans la législation générale relative aux agents publics.
- g. **Confidentialité** : les agents publics ne devraient « communiquer que les informations autorisées » (OCDE, Principe 7) ; on ne trouve pas cette règle dans les lois existantes sur le lobbying mais uniquement dans la législation générale relative aux agents publics ou à la protection des données.

Ces deux dernières obligations devraient relever en principe des règles générales en vigueur dans tous les pays relatives au service public et à la protection des informations classées. Il convient de noter que, dans certains pays, il pourrait être nécessaire de mentionner clairement que le personnel des parlementaires sont aussi des « agents publics » et qu'ils sont, de ce fait, soumis aux règles relatives au lobbying (Canada, Australie).

### Accès et participation

4.42. Il va sans dire que le droit du (grand) public – y compris des lobbyistes – de participer à l'élaboration des projets de lois et des politiques publiques est considéré comme un principe général. Le Principe 1 des « 10 Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying » de l'OCDE note à cet égard :

---

<sup>57</sup> Tilman Hoppe, audition publique sur le lobbying, Parlement régional de Hesse, 16 avril 2013, Protocole ÄR/18/70, page 35 (allemand).

« Les pays devraient instaurer des règles du jeu équitables en accordant à toutes les parties prenantes un accès juste et équitable à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques : les agents publics devraient préserver les effets bénéfiques de la libre circulation de l'information et faciliter la participation du public. [...] Un accès juste et équitable de toutes les parties prenantes du secteur privé et de l'ensemble du public à la participation à l'élaboration des politiques publiques est crucial pour préserver l'intégrité des décisions publiques et l'intérêt général en contrebalançant les intérêts en place les mieux organisés pour s'exprimer [...] ».

4.43. Les principaux moyens permettant la participation du public semblent être les relations actives avec les citoyens, les mécanismes et procédures de consultation, les processus décisionnels transparents, et la mise à disposition des projets de textes et des documents d'appui. Dans ce contexte, il convient de noter qu'une composition équilibrée des organes consultatifs (par exemple experts ou groupes consultatifs des ministères)<sup>58</sup> est nécessaire.

4.44. Certaines lois relatives au lobbying n'énoncent que les obligations des lobbyistes sans prévoir de cadre pour l'exercice de leurs droits (Autriche, Canada et Etats-Unis d'Amérique). Dans ces juridictions, les lobbyistes sont, par définition, soumis à la législation générale et aux principes constitutionnels, pour ce qui est de leur accès à l'information publique et de leur participation aux consultations publiques. Cette égalité de traitement entre les lobbyistes et les autres citoyens garantit l'équité et l'égalité d'accès au processus de prise de décision publique.

4.45. Plusieurs législations nationales mentionnent clairement les droits des lobbyistes. L'une des possibles raisons de cette approche est manifestement de montrer que la réglementation ne devrait visiblement pas que « prendre » aux lobbyistes mais aussi leur « donner » :

- **Accès à l'information** : les dispositions pertinentes renvoient à la législation existante sur la liberté d'information (« L'ex-République yougoslave de Macédoine », Slovaquie).
- **Présentation de positions** : certaines lois sur le lobbying donnent aux lobbyistes le droit de « demander à présenter leurs positions et opinions sur une question au sein des organes de travail des pouvoirs législatif et exécutif » (« L'ex-République yougoslave de Macédoine » ; voir également Géorgie, Slovaquie). On part du principe qu'en vertu des principes constitutionnels ou infra constitutionnels généraux, tous les citoyens jouiront du même droit.
- **Réunions avec des agents publics** : lorsque les dispositions juridiques mentionnent la possibilité pour les lobbyistes de « rencontrer » un agent public (« L'ex-République yougoslave de Macédoine »), cela semble plutôt vouloir dire qu'ils ont le droit de demander la tenue de réunions bilatérales, et non pas que les agents

<sup>58</sup> Un contre-exemple d'une telle participation publique serait de classer confidentiel le projet officiel d'une réglementation adoptée en matière de lobbying ainsi que l'expertise juridique parlementaire correspondante, comme cela a été le cas dans l'un des parlements régionaux allemands ; voir Tilman Hoppe, contribution écrite à l'audition publique sur le lobbying, parlement régional de Hesse, présentation de la commission ÄR/18/1, 16 avril 2013, page 20, <http://starweb.hessen.de/cache/AV/18/AER/AER-AV-001-T1.pdf> (allemand).

publics sont contraints d'accéder à cette demande. En Lituanie, la loi autorise les lobbyistes uniquement à « organiser des réunions entre les législateurs et les représentants des clients exerçant des activités de lobbying », mais n'inclut pas les réunions bilatérales entre lobbyistes et agents publics dans la longue liste des droits du lobbyiste.

- **Invitation à des consultations publiques** : il arrive que les lobbyistes se voient expressément accorder le droit d'être invités à des consultations publiques dans des domaines pour lesquels ils ont « enregistré un intérêt » (Slovénie).
- **Autres droits** : dans certains pays, la liste des droits du lobbyiste est même plus longue (Lituanie) : elle peut englober le droit d'examiner les projets de loi, de s'adresser au (grand) public, d'organiser des événements publics, de réaliser des sondages d'opinion, ou de recueillir des données/informations et les présenter à ses clients.

Il n'y a en principe aucun mal à intégrer l'un ou l'autre des droits susmentionnés dans une réglementation en matière de lobbying. Cela dit, de telles approches peuvent être source d'ambiguïté quant à la question de savoir si les lobbyistes ont plus de droits que les autres citoyens en matière de consultation publique et d'accès direct aux décideurs, ou s'ils donnent tout au moins l'impression que c'est le cas. Une telle liste pourrait également avoir l'effet non intentionnel de limiter certains droits et libertés constitutionnels plus vastes dont jouissent les lobbyistes au même titre que tous les autres citoyens.

### Sanctions

4.46. Pratiquement toutes les réglementations prévoient des sanctions – ne serait-ce que sous la forme de pénalités – si les lobbyistes ne respectent pas la réglementation. L'éventail des pénalités et sanctions inclut :

- le rappel écrit (Slovénie) ;
- la perte de l'accès privilégié au parlement (France, Pays-Bas) ;
- l'invalidation de l'accord de lobbying (Autriche) ;
- l'interdiction d'exercer des activités de lobbying pendant une période donnée (Slovénie) ;
- l'interdiction de tout ou partie des activités de lobbying, pouvant prendre la forme d'une radiation du registre (« L'ex-République yougoslave de Macédoine ») ;
- une amende (Monténégro, Slovénie) ;
- une peine d'emprisonnement (Canada, Etats-Unis d'Amérique).

4.47. La réglementation hongroise exige l'approbation des supérieurs hiérarchiques pour tout contact de lobbying avec les représentants des ministères. Il n'y a pas d'autres conditions mais on peut supposer qu'à titre de sanction, les supérieurs hiérarchiques interdiront ou mettront fin aux contacts inappropriés.

4.48. Les sanctions peuvent être administratives (Pologne, Slovénie) ou pénales (Lituanie, Etats-Unis d'Amérique) et viser tout ou partie des obligations précitées des lobbyistes en matière de transparence et de déontologie.

4.49. La Recommandation 1908 (2010) de l'Assemblée parlementaire n'exige pas expressément des sanctions, mais on peut très bien en imaginer dans un système qui [encouragerait] « des activités de lobbying bien définies, transparentes et honnêtes [...] afin de valoriser l'image des personnes impliquées dans les activités de lobbying » (11.6). Les « 10 Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying » de l'OCDE sont plus limpides :

« Des sanctions visibles et proportionnées devraient combiner des solutions novatrices, comme la divulgation publique des infractions avérées, à des sanctions financières ou administratives classiques, comme la radiation et les poursuites pénales le cas échéant » (Principe 9)

4.50. Dans une perspective européenne, il serait sans doute excessif d'appeler à l'instauration de sanctions pénales en tant que nouvelle norme dans un domaine qui n'est, à ce jour, pas encore réglementé dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe. Cela dit, seules des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives – qu'elles soient de nature pénale ou non – constituent un moyen efficace de « restaurer la confiance des citoyens dans le fonctionnement démocratique des pouvoirs publics » ; une réglementation en matière de lobbying qui ne serait pas efficace dans la pratique ne ferait qu'alimenter le cynisme public. On peut mentionner, dans ce contexte, l'exemple du parlement national allemand. Ce dernier prévoit, dans son règlement intérieur, que « les associations du commerce et de l'industrie représentant des intérêts auprès du Bundestag ou du gouvernement fédéral doivent être enregistrées » sur une liste publique tenue par le président du Parlement et « ne seront entendues que si elles s'y sont inscrites »<sup>59</sup>. Or, la commission compétente pour les questions relatives au règlement intérieur a rendu, en 1979, une décision selon laquelle les associations représentant des intérêts pouvaient participer aux auditions même sans être enregistrées<sup>60</sup>. En plus d'être en contradiction avec la formulation claire du règlement intérieur, et contrairement à ce dernier, cette décision n'est pas publiée sur le site internet du Parlement, ce qui crée l'impression d'une manœuvre sournoise qui a pour effet d'exposer l'ensemble du système aux critiques, s'il ne le ridiculise pas aux yeux de l'opinion publique.

### **Contrôle, conseils et sensibilisation**

4.51. Il existe différents modèles pour le contrôle du respect de la réglementation par les lobbyistes :

- organe d'intégrité (Lituanie, « L'ex-République yougoslave de Macédoine », Monténégro, Slovénie) ;
- commissaire au lobbying (Canada) ;
- institution visée par le lobbying – Parlement (France, Allemagne, Etats-Unis d'Amérique) ; ministère (Monténégro).

4.52. Parmi les possibles missions figurent :

---

<sup>59</sup> Règlement intérieur, Annexe 2, n° 2, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf> (anglais), page 106.

<sup>60</sup> Tilman Hoppe, « Transparenz per Gesetz? Zu einem künftigen Lobbyisten-Register », Zeitschrift für Rechtspolitik 2009, 39 (41), [http://tilman-hoppe.de/ZRP\\_2009\\_39.pdf](http://tilman-hoppe.de/ZRP_2009_39.pdf) (allemand).

- les conseils aux lobbyistes et aux agents publics sur l'application de la loi (Royaume-Uni) ;
- la tenue d'un registre (Slovénie) ;
- la vérification des informations communiquées (Lituanie) ;
- le traitement des requêtes du public (Autriche) ;
- l'analyse des tendances (Lituanie) ;
- l'établissement de rapports sur les activités de lobbying (Canada) ;
- la sensibilisation et la promotion des bonnes pratiques (Canada) ;
- l'élaboration et l'adoption d'un code de conduite (Lituanie) ;
- le contrôle de l'application de la réglementation et le prononcé de sanctions (Autriche).

4.53. Toutes les réglementations nationales relatives au lobbying confient le contrôle des activités de lobbying à un organe public et non exclusivement à la sphère privée. Cependant, il y a toujours d'autres parties prenantes impliquées dans le contrôle : par exemple, pour ce qui est du respect des réglementations en matière de lobbying, les agents publics sont soumis aux procédures disciplinaires générales. Les parties prenantes du secteur privé – des entreprises ou des sociétés de lobbying – doivent, hormis le suivi exercé par un organe public de contrôle, veiller elles-mêmes au respect des réglementations.

4.54. La Recommandation 1908 (2010) de l'Assemblée parlementaire ne préconise pas un mécanisme particulier de contrôle. De la même manière, l'OCDE demande uniquement de « faire en sorte que les principaux acteurs prennent part à la mise en œuvre d'un ensemble cohérent de stratégies et de pratiques permettant d'assurer le respect des règles » (Principe 9), en ne faisant pas référence à une structure spécifique mais plutôt à un « ensemble cohérent de stratégies et de mécanismes qui inclut l'affectation de ressources appropriées aux opérations de suivi et de contrôle ». Ces « mécanismes » auraient notamment pour tâche de « sensibiliser davantage aux règles et normes attendues, assurer une meilleure compréhension de l'application de ces règles et de ces normes, pouvoir traiter efficacement les informations communiquées sur les activités de lobbying ainsi que les plaintes du public ». Tout instrument juridique européen devrait laisser au législateur national le soin de trouver un moyen adéquat et efficace d'en assurer sa mise en œuvre.

### **Cadre réglementaire**

4.55. Tout d'abord, il convient d'établir une distinction entre deux types de réglementations :

- Les réglementations de droit public (Allemagne, Lituanie) ;
- l'autorégulation privée, par exemple par une association professionnelle de lobbyistes (Croatie).

4.56. Il arrive parfois que les deux sont combinés lorsque les dispositions de droit public sur le lobbying renvoient à l'autorégulation privée pour les questions relatives à la

déontologie (Autriche). Cependant, le fait de laisser entièrement à la profession elle-même le soin de réglementer les activités de lobbying peut poser problème :

- l'appel à élaborer un instrument juridique contenu dans la Recommandation 1908 (2010) de l'Assemblée parlementaire et la Recommandation 2019 (2013) du Comité des Ministres ne serait pas suivi d'effet si la mise en œuvre de cet instrument était laissée aux aléas de l'autoréglementation ;
- d'après des enquêtes de l'OCDE, la majorité des lobbyistes se déclarent favorables aux règles contraignantes<sup>61</sup>, un résultat que l'autoréglementation privée ne peut atteindre ;
- les lobbyistes se trouvent dans une situation de conflit d'intérêts lorsqu'ils réglementent leurs activités ;
- l'autoréglementation par les lobbyistes ne peut couvrir l'ensemble des parties prenantes : la bonne conduite des fonctionnaires ou l'accès et la participation des lobbyistes aux consultations publiques, par exemple, nécessitent des règles de droit public ;
- il est nécessaire d'avoir une loi pour définir qui est un lobbyiste, faute de quoi de nombreux individus et organisations ne se considéreraient probablement pas comme tels.

4.57. Deux approches sont possibles en ce qui concerne les réglementations de droit public :

- des dispositions législatives spécifiques au lobbying, par exemple une loi sur le lobbying (« L'ex-République yougoslave de Macédoine ») ;
- une réglementation non ciblée dans différentes lois (loi sur la fonction publique régissant les conflits d'intérêt, règlement intérieur du parlement pour un registre du lobbying, décret gouvernemental relatif aux contacts avec les lobbyistes au sein des ministères, etc.).

4.58. En outre, on peut trouver des dispositions pertinentes pour le lobbying à quatre niveaux réglementaires :

- Constitution : règles relatives aux incompatibilités (Monténégro) ou à la transparence du processus législatif (Allemagne) ;
- Lois infra constitutionnelles : loi sur la fonction publique régissant les conflits d'intérêts (Pologne) ;
- Autoréglementation des organes publics : règlement intérieur du parlement (France, Allemagne) ou décrets gouvernementaux pour les ministères (Hongrie) ;
- Règlements : code de conduite publié par la commission anti-corruption (Monténégro).

---

<sup>61</sup> OCDE Transparency and Integrity in Lobbying, 2013, page 2, <http://www.oecd.org/gov/ethics/Lobbying-Brochure.pdf> (anglais).

4.59. Une même réglementation peut couvrir l'ensemble des secteurs, ou des réglementations spécifiques peuvent viser le pouvoir exécutif (Hongrie) et le pouvoir législatif (France).

4.60. Les pays qui adoptent des réglementations en matière de lobbying devront trouver leur propre manière de faire et leur propre combinaison d'instruments juridiques, dans les limites précitées. Les réglementations en matière de lobbying étant des instruments relativement nouveaux pour la plupart des pays et les formes de lobbying évoluant avec le temps, l'efficacité de la législation devra faire l'objet d'évaluations périodiques par un organe indépendant (voir l'exemple du Canada : examen périodique tous les cinq ans).

4.61. Quelle que soit la manière dont les Etats membres réglementent les activités de lobbying, elles devront nécessairement passer en revue le cadre réglementaire élargi. Il existe, dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, diverses réglementations qui, sans faire spécifiquement référence au lobbying, en régissent déjà certains aspects, par exemple :

- le financement politique : interdiction des dons en échange de faveurs législatives ; transparence ou interdiction des dons d'entreprises aux partis politiques via des groupes d'intérêts<sup>62</sup>.
- la liberté d'information : l'accès des citoyens aux documents publics permet aussi de repérer une éventuelle influence de groupes d'intérêts ou de lobbyistes sur les projets de lois ou autres décisions. C'est l'un des objectifs de la mise en place d'un tel accès public.
- la corruption des agents publics, y compris des parlementaires : cette infraction pénale se rapporte à une faute déontologique particulièrement grave dans laquelle un citoyen – qui peut être un lobbyiste – essaie d'influencer un agent public. Il en va de même pour l'infraction de trafic d'influence (article 12 de la Convention pénale sur la corruption – STE n° 173).
- la conduite des agents publics : les règles déontologiques applicables aux agents publics englobent diverses situations liées au lobbying. On peut citer en exemple les restrictions à l'emploi d'un agent public dans des secteurs où il a précédemment travaillé.
- les lois sur les médias : interdiction de parrainer les journaux télévisés ou les émissions sur l'actualité politique<sup>63</sup>, ou indépendance des médias à l'égard de toute influence financière extérieure<sup>64</sup>.

4.62. Dans ces cinq domaines, le Conseil de l'Europe a élaboré des normes au moyen de conventions et recommandations qui font office de référence : Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles communes contre la corruption dans

---

<sup>62</sup> Voir les exemples cités par Christian Humborg, Gutes tun und « schlechtes » Lobbying – Zum Verhältnis von CSR und Lobbyismus, dans : Scheinwerfer 50, 2011, page 12, <http://www.transparency.de/Gutes-Tun-und-schlechtes-Lob.1884.0.html> (allemand).

<sup>63</sup> Voir, par exemple, le traité de radiodiffusion inter-Länder allemand [Rundfunkstaatsvertrag] du 31 août 1991, paragraphe 8 : parrainage, <http://www.lmk-online.de/service/rechtsgrundlagen/rundfunkstaatsvertrag/> (allemand).

<sup>64</sup> Code de déontologie des journalistes allemands, <https://www.dfjv.de/ueber-uns/ethik-kodex> (allemand).

le financement des partis politiques et des campagnes électorales<sup>65</sup> ; Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205)<sup>66</sup> ; Convention pénale sur la corruption (STE n° 173)<sup>67</sup> ; Recommandation n° R (2000) 10 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les codes de conduite pour les agents publics<sup>68</sup> ; Déclaration du Comité des Ministres sur la gouvernance des médias de service public (2012)<sup>69</sup>.

4.63. Le cadre réglementaire élargi va au-delà de ces questions. Il porte également, notamment, sur la question de l'indépendance des juges et celle de la protection des données. A cet égard, il pourrait être intéressant d'étudier les éventuels avantages à tirer d'une réglementation sur la relation juridique entre le lobbyiste et le client. Il n'est toutefois pas nécessaire de se pencher sur ces questions dans une perspective européenne.

## 5 UN NOUVEL INSTRUMENT DU CONSEIL DE L'EUROPE

### La nécessité d'un nouvel instrument

5.1 L'Assemblée parlementaire s'est déjà prononcée en faveur d'une réglementation européenne. Elle a recommandé en 2010 « que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe élabore un code européen de bonne conduite en matière de lobbying » (Recommandation 1908 (2010) sur le lobbying dans une société démocratique – suggestion réitérée dans la Résolution 1744 (2010) sur les acteurs extra-institutionnels dans un régime démocratique). En outre, la Recommandation 2019 (2013) énonce :

« Compte tenu de la nécessité croissante d'un cadre réglementaire à dimension européenne concernant les groupes de pression, du haut niveau d'expertise des organes spécialisés du Conseil de l'Europe, des études complètes qu'ils ont déjà menées et des données solides qu'ils ont recueillies à ce sujet, l'Assemblée invite le Comité des Ministres à lancer une étude de faisabilité sur le lobbying, qui pourrait servir de point de départ pour d'autres travaux normatifs ».

5.2 Plusieurs arguments plaident en faveur de l'élaboration d'un tel instrument juridique européen :

#### *Liens avec les valeurs et les travaux du Conseil de l'Europe*

5.3 Le lobbying touche aux valeurs fondamentales défendues par le Conseil de l'Europe, et notamment l'équité et l'égalité d'accès aux décideurs politiques. La définition du lobbying exige d'emblée de mettre en balance les droits dont jouissent les différentes parties prenantes dans une société démocratique. Un instrument juridique permettrait au Conseil de l'Europe d'apporter des orientations pour faire en sorte que la réglementation en matière de lobbying soit conforme aux principes démocratiques.

---

<sup>65</sup> <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183>.

<sup>66</sup> <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/205.htm>.

<sup>67</sup> <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/173.htm>.

<sup>68</sup> <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=353945>.

<sup>69</sup> <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1908241>.

5.4 Des exemples montrent que les parties prenantes nationales ne mettent pas toujours (pleinement) en œuvre la réglementation applicable en matière de lobbying<sup>70</sup>. Cela dit, les éventuels décalages entre les textes de lois et leur mise en œuvre ne justifient pas d'exclure toute réglementation. De tels écarts existent par exemple dans certains Etats en ce qui concerne les infractions de corruption, mais personne n'oserait invoquer cet argument pour annuler ces infractions. Un instrument juridique européen inciterait à réviser et à mettre en œuvre les réglementations et pourrait bénéficier de l'appui de mécanismes de suivi comme celui du GRECO. Quoi qu'il en soit, dans le cadre du 4<sup>e</sup> cycle d'évaluation en cours, le GRECO a recommandé la mise en place de règles là où les activités de lobbying ne sont pas encore réglementées<sup>71</sup>.

5.5 Plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe érigent en infraction pénale le trafic d'influence, conformément à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173). Le GRECO a par ailleurs appelé certains Etats membres à instituer cette infraction, qui repose sur la notion d'influence « abusive » des agents publics. D'après le rapport explicatif de la Convention, « les formes de lobbying connues ne relèvent pas de cette notion »<sup>72</sup>. Un instrument juridique européen pourrait donner des indications sur les possibles formes juridiques du lobbying et contribuer ainsi à établir une distinction entre les formes pénales et non pénales du trafic d'influence<sup>73</sup>.

#### *Faisabilité d'un instrument juridique*

5.6 Des exemples de législations nationales montrent qu'une réglementation juridique en matière de lobbying est techniquement possible. On ne voit aucune restriction nationale, notamment des principes constitutionnels, qui s'opposerait à une telle réglementation.

5.7 Il y a des points positifs dans les réglementations relatives aux activités de lobbying de nombreux pays, mais aucun modèle ne les réunit tous. Un instrument juridique européen pourrait apporter une orientation commune pour l'établissement d'un cadre complet.

#### *Absence actuelle d'instrument juridique international*

5.8 La question de la réglementation des activités de lobbying a fait l'objet de nombreux échanges nationaux et internationaux dans les milieux universitaires et politiques. L'OCDE a adopté, en 2010, ses « 10 Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying ». Néanmoins, aucune instance internationale n'a pour l'heure élaboré un instrument juridique qui apporterait des orientations juridiques pour l'élaboration des réglementations

<sup>70</sup> Voir, par exemple, l'observation sur ce point concernant la Hongrie dans le rapport de la Commission de Venise CDL-DEM(2011)002, page 23, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-DEM\(2011\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-DEM(2011)002-e).

<sup>71</sup> Voir, par exemple, le rapport d'évaluation sur l'Estonie, 8 janvier 2013, Greco Eval IV Rep (2012) 5F, paragraphe 30 ; pour ce rapport et des observations similaires, voir [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/ReportsRound4\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/ReportsRound4_en.asp).

<sup>72</sup> Conseil de l'Europe, Convention pénale sur la corruption (STE n° 173), rapport explicatif, paragraphe 65 : « L'influence « abusive » doit contenir une intention de corrompre de la part du trafiquant d'influence : les formes de lobbying connues ne relèvent pas de cette notion », <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/173.htm>.

<sup>73</sup> A propos de cette relation, voir : Willeke Slingerland, The Fight against Trading in Influence, Public Policy and Administration 2011, p. 53-66, [www.vpa.ktu.lt/index.php/PPA/article/download/228/189](http://www.vpa.ktu.lt/index.php/PPA/article/download/228/189) (anglais).

nationales. Le Conseil de l'Europe pourrait être pionnier dans ce domaine en adoptant un instrument juridique.

5.9 Selon une étude menée en 2013 par l'OCDE, la majorité des législateurs (74 %) et des lobbyistes (70 %) estime que la transparence des activités de lobbying devrait être un impératif pour tous les lobbyistes<sup>74</sup>. Les groupes de lobbying professionnels demandent souvent la création de registres<sup>75</sup>. Un instrument juridique du Conseil de l'Europe aiderait les législateurs nationaux à répondre à ce besoin réglementaire ressenti.

5.10 Les Principes de l'OCDE constituent un travail remarquable dont il convient de s'inspirer pour la formulation d'une recommandation. Toutefois, une partie des principes risque d'être trop générale pour pouvoir servir de base à l'élaboration des réglementations. En outre, les principes ne s'appliquent qu'aux Etats membres de l'OCDE, tandis qu'une recommandation du Conseil de l'Europe pourrait bénéficier d'une plus grande application et faire aussi l'objet d'un suivi par le GRECO.

#### *Aspect transnational du lobbying*

5.11 D'après l'OCDE, les pratiques transnationales du lobbying suscitent de nouvelles préoccupations à l'échelle mondiale<sup>76</sup>. Un instrument du Conseil de l'Europe pourrait instaurer des règles du jeu équitables non seulement au niveau national, mais également au niveau européen. Cela vaut tout particulièrement pour le lobbying des organisations internationales, sur lesquelles ces dernières ne peuvent, par nature, agir que de manière plutôt limitée, ne disposant ni de la portée normative ni du pouvoir de sanction qu'ont les Etats souverains.

#### **Une convention**

5.12 L'adoption d'une convention est la mesure la plus forte et la plus positive que le Conseil de l'Europe peut prendre. Il ne s'agit pas d'un texte statutaire mais d'un instrument juridique contraignant, qui doit son existence juridique à la volonté des Etats membres de le signer et de le ratifier. La plupart des conventions du Conseil de l'Europe prévoient une disposition permettant aux Etats non membres d'en devenir Parties et incluent un mécanisme de suivi pour en assurer l'application. Toutefois, la négociation d'une convention est un processus laborieux et long. Cela risque d'être encore plus vrai dans le domaine très vaste du lobbying, où quelques Etats membres seulement ont adopté une réglementation ciblée. Par ailleurs, même lorsqu'une convention est adoptée, le processus de ratification prend plusieurs années, et serait probablement très long pour une convention sur le lobbying.

---

<sup>74</sup> OCDE Transparency and Integrity in Lobbying, 2013, page 2, <http://www.oecd.org/gov/ethics/Lobbying-Brochure.pdf> (anglais).

<sup>75</sup> Voir l'exemple de l'Allemagne où l'association de lobbyistes « de'ge'pol » demande l'établissement d'un registre du lobbying, <http://www.degepol.de/ethik-und-transparenz/> (allemand) ; au Danemark, le Parlement n'a pas encore répondu à des demandes similaires de groupes de lobbying professionnels, Annexe Danemark au rapport anti-corruption de l'UE, COM(2014) 38 final Annexe 4, page 5, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014\\_acr\\_denmark\\_chapter\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_denmark_chapter_en.pdf) (anglais).

<sup>76</sup> OCDE, projet de rapport au Conseil, Progress Made in Implementing the Recommendation on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, GoV/PGC(2013)16, page 10 (publiée en novembre 2014).

## Une recommandation

5.13 Une recommandation semble être le moyen le plus pratique et le plus rapide de transposer les documents et principes existants dans un instrument juridique. Cela n'exclut toutefois pas l'élaboration d'une convention à plus long terme. Une recommandation peut définir des principes et encourager les Etats membres à prendre des mesures, y compris des changements législatifs, tout en leur laissant une grande marge d'appréciation. On n'aboutirait pas à une situation d'uniformité, mais à des orientations quant à des normes minimales. Cela conduirait également à examiner les cadres réglementaires nationaux et à vérifier s'ils répondent bien aux diverses problématiques qui entourent les activités de lobbying. Cette approche de la question semble raisonnable dans la mesure où chaque Etat aura à tenir compte des mécanismes existants – par exemple en ce qui concerne la transparence du processus législatif, les consultations publiques ou encore la conduite éthique et les incompatibilités dans l'exercice de fonctions publiques.

## Lignes directrices

5.14 L'article 15 du Statut du Conseil de l'Europe ne mentionne expressément que les conventions, accords, politiques communes et recommandations. Cela dit, le Comité des Ministres adopte également des textes sous forme de lignes directrices (voir par exemple les lignes directrices sur une justice adaptée aux enfants du 17 novembre 2010). Il n'existe pas de définition officielle des lignes directrices. De manière générale, elles sont plus appropriées lorsqu'il existe déjà un cadre juridique bien établi dans les Etats membres. Dans ce cas, les lignes directrices se limitent à des conseils de politique générale pour mettre en œuvre et compléter les règles existantes. Or, il n'existe pas de tel cadre juridique en ce qui concerne les activités de lobbying.

## Conclusion

5.15 Dans la mesure où la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe ne disposent pas encore d'une réglementation spécifique en matière de lobbying, une recommandation est plus adaptée qu'un ensemble de lignes directrices. En outre, une recommandation permet au Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe, d'inviter les gouvernements des Etats membres à lui faire connaître la suite qu'ils ont donnée à la mise en œuvre de ses recommandations. C'est là un outil pratique pour évaluer le degré de mise en œuvre d'une recommandation dans les Etats membres et pour en assurer la promotion. A ce stade, la recherche d'un accord sur une convention semble être une tâche trop complexe et de longue haleine. Une recommandation paraît donc la meilleure option.

## **6 PROPOSITION PRELIMINAIRE D'INSTRUMENT JURIDIQUE**

### **PROPOSITION (PREMIER PROJET)**

#### AVANT-PROJET DE RECOMMANDATION EN MATIERE DE LOBBYING

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

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

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

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

Reconnaissant qu'une réglementation en matière de lobbying peut en renforcer la légitimité et l'intégrité en apportant un cadre transparent et équitable à l'ensemble des parties prenantes,

Reconnaissant que le manque de transparence des activités de lobbying politique et économique peut être considéré comme l'une des causes de la baisse de confiance du public vis-à-vis de la politique dans de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe,

Reconnaissant que la Cour européenne des droits de l'homme a établi 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, reflété dans la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205),

Ayant à l'esprit la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 5) et de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment en ce qui concerne l'article 10 (liberté d'expression),

Ayant à l'esprit la Convention pénale sur la corruption (STE n°173), la Convention civile sur la corruption (STE n°174), la Recommandation n° R (2000) 10 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les codes de conduite pour les agents publics, et en particulier, la pratique en en développement du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO),

Rappelant la Recommandation 1908 (2010) de l'Assemblée parlementaire – réitérée dans la Résolution 1744 (2010) et la Recommandation 2019 (2013) – dans laquelle l'Assemblée reconnaît qu'il est parfaitement légitime que des membres de la société s'organisent et fassent progresser leurs causes et recommande au Comité des Ministres d'élaborer un code européen de bonne conduite en matière de lobbying,

Reconnaissant et appréciant les travaux de Transparency International et d'autres organisations de la société civile dans ce domaine,

Prenant note des « 10 Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying » de l'OCDE et en particulier du Principe 1 selon lequel « les pays devraient instaurer des règles du jeu équitables en accordant à toutes les parties prenantes un accès juste et équitable à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques »,

Ayant consulté des organisations de lobbying sur les précédentes versions de la présente recommandation,

Notant que la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe ne disposent pas de lois générales visant à réglementer les activités de lobbying, bien que nombre d'entre eux aient des règles couvrant diverses questions liées au lobbying, régissant les conflits d'intérêts, l'accès aux représentants des ministères et aux parlementaires, ainsi que la transparence du processus législatif,

Considérant qu'il y a lieu d'encourager l'adoption d'une législation pertinente dans les Etats membres et de fournir un cadre à des principes communs,

Recommande aux gouvernements des Etats membres d'établir, conformément aux principes contenus dans l'annexe ci-jointe, un cadre juridique cohérent et complet pour régir les activités de lobbying.

*Annexe à la Recommandation .....*

## PRINCIPES GÉNÉRAUX

### A. CONCEPT

La représentation des intérêts fait partie intégrante de tout processus législatif, administratif ou judiciaire dans les démocraties modernes. La réglementation des activités de lobbying ne doit pas empêcher la prise en compte d'avis techniques ou d'opinions individuelles dans les processus décisionnels. Au contraire, elle devrait renforcer davantage la légitimité et l'intégrité réelles et perçues de cette contribution en fournissant un cadre transparent et équitable pour la participation de toutes les parties prenantes dans une société démocratique.

### B. DÉFINITION

B.1 Les différentes formes de représentation d'intérêts ne sont pas toutes du lobbying et ne doivent pas toutes faire l'objet d'une réglementation. Une définition claire du lobbying est par conséquent nécessaire. Les éléments suivants devront être pris en compte par les législateurs lors de la formulation de cette définition :

#### *Activité de lobbying*

B.2 L'élément central de toute définition est l'influence visée par le lobbyiste dans le cadre de ses contacts avec un agent public.

*Intérêt d'un tiers*

B.3 L'une des principales caractéristiques du lobbying professionnel est qu'il est exercé dans l'intérêt d'un tiers, que ce soit un client, l'entreprise qui emploie le lobbyiste ou tout autre bénéficiaire réel. Sans cela, tous les citoyens qui contactent leur parlementaire seraient des lobbyistes. Si l'on veut intégrer le lobbying visant à satisfaire des intérêts propres dans une réglementation en matière de lobbying, il faudra veiller à un juste équilibre avec les garanties constitutionnelles applicables à tous les citoyens : il est essentiel pour une démocratie que les citoyens puissent influencer les agents publics. Un certain nombre de droits de l'homme et de droits constitutionnels, parmi lesquels la liberté d'expression et la liberté de réunion, protègent l'exercice de cette influence.

*Pouvoir visé*

B.4 Les trois branches du pouvoir de l'Etat (législatif, exécutif, judiciaire) peuvent être visées par le lobbying. En ce sens, la présente recommandation emploie le terme « agent public » pour désigner toute personne exerçant une fonction publique dans l'une ou l'autre de ces trois branches du pouvoir, y compris les personnes employées par des organisations privées assurant des services publics.

B.5 La réglementation peut être différente pour chaque pouvoir. Par exemple, le lobbying exercé auprès de juges en dehors d'un procès est déjà régulièrement interdit en ce qu'il porte atteinte, de façon indue, à l'indépendance des tribunaux. Dans tous Etats membres, les instances judiciaires inférieures sont peu susceptibles d'être visées par le lobbying tandis que les pouvoirs exécutif et législatif en sont régulièrement les cibles.

*Décision visée*

B.6 Les législateurs devront tenir dûment compte de la grande variété potentielle des décisions et autres actions visées par les lobbyistes, qui englobent non seulement la législation mais aussi les nominations, les résolutions, l'adoption de politiques publiques, les décisions administratives ou l'exercice de fonctions de contrôle.

*Niveau de l'Etat visé*

B.7 Les définitions ne devraient pas a priori se limiter au niveau national mais devraient également se rapporter aux niveaux infranationaux des pouvoirs publics.

*Organisations internationales*

B.8 Il relève de la compétence exclusive des organisations internationales de réglementer leurs affaires internes, y compris les activités de lobbying. Les obligations et sanctions prévues par les législations nationales en matière de transparence et de déontologie des lobbyistes devraient toutefois s'étendre au lobbying des organisations internationales.

*Exceptions nécessaires : agents publics, partis politiques, avocats*

B.9 Le lobbying vise à influencer les agents publics dans leurs décisions législatives, administratives et quelquefois judiciaires. D'un autre côté, il existe d'autres formes d'influence sur les agents publics dans une société démocratique, qui ne doivent ni être considérées comme du lobbying, ni être soumises à la réglementation correspondante.

B.10 Pour qu'il y ait lobbying, il faut qu'une influence soit exercée par une partie prenante du secteur privé sur un agent public. Lorsque les parlementaires ou autres agents publics

essaient de s'influencer les uns les autres, ou lorsque les diplomates représentent les intérêts de leur Etat, l'influence ne vient pas de la société civile. Par conséquent, une personne qui représente les intérêts d'un tiers lorsque l'exercice de ses fonctions publiques l'exigent n'est pas un lobbyiste, à moins qu'un tiers privé ne lui offre des avantages indus pour qu'il pèse sur la prise de décision publique. Il en va de même pour les partis politiques qui, dans toute société démocratique, se situent entre les pouvoirs publics et la société civile.

B.11 Les avocats représentent les intérêts de tiers et ce, généralement, dans le cadre d'une relation exempte de toute transparence car protégée par la confidentialité et par des principes constitutionnels et de droits de l'homme. Les conseils et la représentation juridiques, notamment dans les procédures officielles, doivent être exclus de la définition du lobbying. Il s'ensuit également que lorsque les avocats représentent un client, mais pas dans une affaire concrète, les réglementations en matière de lobbying peuvent s'appliquer.

*Proposition de définition*

B.12 Sur la base des considérations susmentionnées, aux fins de ces principes généraux, et sans préjuger d'autres approches éventuelles, on peut définir le lobbying comme tout contact d'une personne avec un agent public dans l'intérêt d'un tiers afin de peser sur les décisions législatives, administratives ou judiciaires, à moins que ce contact ait lieu lors d'une procédure officielle, dans le cadre de l'exercice d'une fonction publique, par le biais d'une activité de conseil juridique ou d'activités de partis politiques.

## **C. EXCEPTIONS**

C.1 Pour assurer une meilleure transparence et responsabilité et pour mieux sensibiliser public à la prise de décisions, les réglementations devraient éviter d'exclure du régime du lobbying certains groupes d'intérêt comme les associations religieuses, les syndicats ou d'autres groupes de la société civile. Lorsque ces exceptions sont inévitables pour tenir compte des particularités constitutionnelles ou culturelles, elles doivent néanmoins se conformer au principe de l'égalité de traitement, qui est un principe constitutionnel et de droits de l'homme, et empêcher l'utilisation de ces groupes comme couvertures d'activités soumises à réglementation.

C.2 Des exceptions sont également possibles et recommandées dans le cas où le coût de la réglementation serait supérieur à ses bénéfices. Il ne sera peut-être pas nécessaire de réglementer (complètement) les activités de lobbying de niveau insignifiant –mesuré à leur fréquence ou leur portée économique, par exemple. La même remarque peut s'appliquer à certaines activités de lobbying, telles que les auditions publiques ou les lettres ouvertes aux législateurs, qui sont en elles-mêmes transparentes et n'appelleront pas nécessairement la divulgation d'informations supplémentaires. Il convient de considérer la mise en place d'une réglementation proportionnée, en particulier pour les initiatives de lobbying bénévoles et à but non lucratif.

C.3 Quelle que soit la manière dont est définie le lobbying, les législateurs devraient trouver le moyen de faire en sorte que la réglementation vise de manière appropriée non seulement la personne physique qui exerce les activités de lobbying mais également d'autres personnes, notamment l'employeur de cette personne, le tiers dont le lobbyiste représente les intérêts, les agents publics contactés ou encore l'entité publique à laquelle elles appartiennent.

#### **D. TRANSPARENCE**

D.1 L'un des principaux objectifs d'une réglementation en matière de lobbying est la transparence. L'établissement d'un registre obligatoire et la présentation régulière par les lobbyistes (ou leurs employeurs) et les entités publiques d'informations sur les contacts en matière de lobbying sont les principaux moyens de renforcer la transparence. Il est préférable que les informations sur le lobbying proviennent d'une seule source ou de quelques-unes seulement, plutôt que d'une multitude de sources. La communication en temps opportun des données relatives au lobbying est essentielle pour assurer un contrôle et une intervention efficaces de la part du public.

D.2 Les registres et déclarations doivent contenir des informations éloquentes et comparables allant au-delà des simples nom et adresse du lobbyiste. Ces données devraient inclure, s'il y a lieu, le personnel et les clients concernés, les honoraires versés ou les dépenses engagées, ainsi que la législation visée. D'autres informations pourraient également s'y ajouter, comme les documents ou points de vue échangés entre lobbyistes et agents publics. Toute réglementation devrait définir les délais et la fréquence de présentation des données. Les activités de lobbying ne devraient être autorisées que lorsque les lobbyistes sont enregistrés. En l'absence de registre, des règles similaires devraient établir la transparence en imposant des obligations de déclaration aux lobbyistes et aux organes publics.

D.3 La déclaration des activités de lobbying ne devrait faire l'objet d'exceptions uniquement lorsque la protection des données s'impose, comme ce serait le cas pour toute autre question relevant de la liberté d'information. Les normes relatives à la liberté d'accès à l'information peuvent donner quelques orientations en la matière, en particulier sur les mesures palliatives comme la suppression de certaines informations d'ordre privé. Pour avoir une utilité, une base de données publique doit en particulier être accessible par voie électronique et gratuitement, et fournir à l'utilisateur des données dans un format lisible par ordinateur et de consultation facile. Les Etats membres pourraient encourager les entreprises à faire volontairement d'autres déclarations sur leurs activités de lobbying dans le cadre de leur engagement en matière de responsabilité sociale d'entreprise.

#### **E. LOBBYING CONFORME A L'ÉTHIQUE**

E.1 Les lobbyistes doivent adhérer à des règles de déontologie incluant notamment les obligations suivantes : faire preuve d'honnêteté quant à leur mission de lobbying, s'abstenir de tout abus d'influence sur des agents publics et éviter les conflits d'intérêts.

E.2 La réglementation en matière de lobbying proprement dite devrait énoncer à tout le moins les principes déontologiques fondamentaux applicables aux lobbyistes, tandis que les questions de détail pourraient faire l'objet de règlements ou d'une autoréglementation. Quoi

qu'il en soit, les Etats membres devraient encourager les entreprises exerçant des activités de lobbying et les organisations professionnelles de lobbyistes à adopter et à publier des codes de conduite en matière de lobbying. Tout code de conduite devrait être public et figurer au registre le cas échéant. Les entreprises devraient également être encouragées à déclarer leurs engagements en matière d'éthique.

#### **F. RÈGLES POUR LE SECTEUR PUBLIC**

Le cadre réglementaire général doit faire en sorte que les agents publics respectent les normes d'intégrité requises lors de leurs échanges avec des lobbyistes. Les Etats membres devraient porter une attention sur les points suivants notamment: l'incompatibilité de la fonction d'agent public avec des activités de lobbying au profit d'intérêts privés ; les délais de carence pour passer de la fonction d'agent public à celle de lobbyiste et inversement ; l'obligation de signaler les infractions aux règles en matière de lobbying et de déclarer les conflits d'intérêt ; le refus et la déclaration des cadeaux et invitations indus ; la préservation de la confidentialité des données.

#### **G. ACCÈS ET PARTICIPATION**

Toutes les parties prenantes du secteur privé et du public en général jouissent de l'équité et de l'égalité d'accès aux décisions publiques et du droit de participer à leur élaboration. Pour cela, des processus consultatifs ouverts pour la prise de décision publique, un accès à l'information et une composition équilibrée des organes consultatifs (tels que des experts ou des groupes consultatifs des ministères) sont indispensables. Dans ce cadre général, tous les citoyens qui souhaitent représenter un intérêt doivent pouvoir présenter leurs positions, rencontrer des agents publics ou recevoir des invitations à des consultations.

#### **H. SANCTIONS**

En cas d'infraction aux règles de transparence et de déontologie, les lobbyistes – y compris l'entité pour laquelle ils travaillent – et les agents publics doivent faire l'objet de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, de nature pénale ou non, y compris des sanctions pécuniaires. Tout lobbyiste qui commet une faute déontologique grave, comme la corruption ou des infractions pénales similaires, ou qui ne cesse d'enfreindre la réglementation, devrait être (temporairement) exclu de l'exercice des activités de lobbying. Les contrats de lobbying conclus en violation des règles fondamentales doivent être considérés comme nuls et non avenue.

#### **I. CONTROLE, CONSEILS ET SENSIBILISATION**

Un organe de contrôle public doté d'un personnel qualifié en nombre suffisant devrait être chargé de : contrôler l'application des règles de transparence et de déontologie en matière de lobbying ; donner suite aux plaintes ; conseiller les lobbyistes et les agents publics sur l'application de la loi ; tenir un éventuel registre ; analyser les tendances ; et informer le public et la profession des évolutions dans le domaine du lobbying. Plusieurs autres parties prenantes du secteur privé ou public seront également impliquées dans le contrôle et la mise en conformité avec la réglementation, que ce soit dans le cadre de la responsabilité disciplinaire des agents publics ou de l'autoréglementation professionnelle.

**J. CADRE RÉGLEMENTAIRE**

J.1 La réglementation des activités de lobbying – qu'elle prenne la forme d'une loi ciblée ou de modifications de divers textes réglementaires – nécessite l'adoption et/ou la révision d'un certain nombre de lois dans différents secteurs et à différents niveaux réglementaires, sans quoi tous les efforts de réglementation en matière de lobbying risquent de s'avérer vains. Il s'agit, entre autres, des lois générales sur le statut et les obligations des agents publics, les procédures législatives et la transparence, l'accès aux informations publiques, le parrainage des médias ou encore le financement politique.

J.2 L'autoréglementation peut compléter les lois publiques, en particulier dans le domaine de l'éthique du lobbying. Les grands principes déontologiques devraient toutefois relever du droit public.

J.3 Enfin, l'efficacité de la réglementation en matière de lobbying doit faire l'objet d'évaluations périodiques.

## Annexe 1 – ABRÉVIATIONS

CDCJ	Comité européen de coopération juridique
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
GRECO	Groupe d'Etats contre la corruption (Conseil de l'Europe)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
STCE	Série des Traités du Conseil de l'Europe (STCE n° 194 et suivants)
STE	Série des Traités Européens ( <a href="http://www.conventions.coe.int">www.conventions.coe.int</a> ) (STCE n° 001 à 193 inclus)
UE	Union européenne

## Annexe 2 – CONSULTATIONS

L'auteur remercie les personnes suivantes pour leurs avis sur une précédente version de la présente étude (bien qu'ils ne soient pas nécessairement d'accord avec le résultat) :

- Helen Darbshire, Directrice exécutive, Access Info Europe.
- Heiko Kretschmer, Commissaire pour l'éthique de l'Association allemande des consultants politiques (de'ge'pol), directeur général de Johanssen + Kretschmer Strategic Communications.
- Dr. Hans-Jörg Schmedes, ancien conseiller politique, Parlement allemand.
- Paul Zoubkov, coordinateur principal des programmes, secrétariat de Transparency International (également Dr. Suzanne Mulcahy et Ádám Földes).