



Déclassifié

AS/Jur (2023) 20\*

18 octobre 2023

ajdoc20.2023

## Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

# Vers l'établissement d'un registre de transparence au sein de l'Assemblée parlementaire

### Note introductive

Rapporteure : Mme Azadeh ROJHAN, Groupe des socialistes, démocrates et verts

#### 1. Introduction

1. La présente note introductive se fonde sur une proposition de résolution déposée le 24 juin 2021 et renvoyée à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme pour rapport le 27 septembre 2021<sup>1</sup>. La commission m'a nommée rapporteure lors de sa réunion du 7 décembre 2021.

2. Les auteurs de la proposition de résolution estiment que le lobbying exercé par les ONG au sein de l'Assemblée parlementaire est très répandu, ce qui suscite des inquiétudes au sujet de la transparence du processus décisionnel et de l'obligation de rendre des comptes en la matière. Certains États membres disposent déjà d'un registre de transparence ou d'un « registre de lobbying ». La proposition de résolution appelle à l'établissement d'un tel registre de transparence propre à l'APCE, en proposant que celui-ci comporte les éléments suivants :

- un registre obligatoire dans lequel les membres indiquent avec quelles ONG et groupes de pression ils sont en relation dans le cadre de leurs activités et/ou fonctions au sein de l'Assemblée ;
- un registre obligatoire dans lequel les lobbyistes et les ONG qui exercent leurs activités au sein de l'Assemblée indiquent leur mission, leurs sources de financement et les membres de l'Assemblée qu'ils rencontrent ;
- un code de conduite distinct à l'intention des lobbyistes et des ONG.

3. Dans cette note introductive, j'exposerai tout d'abord le contexte et les enjeux de la transparence des activités de lobbying à l'APCE. Deuxièmement, je présenterai les dispositions actuellement en vigueur à l'Assemblée. Troisièmement, j'examinerai les normes pertinentes établies dans ce domaine par le Conseil de l'Europe, notamment par le Comité des Ministres, le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) et la Commission de Venise. Quatrièmement, j'examinerai une série de considérations supplémentaires qui présentent un intérêt dans le cadre de l'APCE. Cinquièmement, je décrirai brièvement les normes et pratiques applicables dans certains États membres. Enfin, je présenterai quelques conclusions préliminaires et des propositions pour la suite des travaux.

#### 2. Les enjeux

4. Le XXI<sup>ème</sup> siècle a vu croître de manière significative l'ampleur et la visibilité du lobbying politique. L'échange d'informations et d'idées entre la société civile et les décideurs publics est un élément nécessaire et important de la démocratie. Toutefois, le lobbying peut mettre en péril la bonne gouvernance démocratique

\* Document déclassifié par la Commission le 11 octobre 2023.

<sup>1</sup> [Doc.15330](#) de l'Assemblée

si l'influence et l'autorité des lobbyistes excèdent leur légitimité et leur transparence. L'augmentation des activités de lobbying dans les sociétés s'accompagne souvent d'une plus forte demande de réglementation de ces activités de la part des citoyens.

5. L'Assemblée a contribué à lancer des appels en faveur d'une plus grande transparence. En avril 2010, l'APCE a adopté une recommandation invitant le Comité des Ministres à élaborer un code européen de bonne conduite en matière de lobbying<sup>2</sup>. A la suite de recommandations ultérieures de l'APCE sur le même sujet<sup>3</sup>, le Comité des Ministres a adopté en 2017 la Recommandation CM/Rec(2017)2 concernant la réglementation légale des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique. Cette période a coïncidé avec une prolifération de la réglementation du lobbying dans les différents États membres.

6. Entre-temps, les dispositions réglementaires applicables à l'APCE elle-même sont restées plus limitées. Il n'existe, par exemple, aucun code de conduite spécifique aux lobbyistes/ONG ni aucun « registre des lobbyistes » pour les individus ou organisations qui exercent des activités de promotion au sein de l'APCE. Le code de conduite des membres interdit clairement à ces derniers de mener des activités de lobbying à l'Assemblée ou de tirer un bénéfice personnel de leur action à l'APCE, mais en dehors de cette interdiction, il ne donne que peu d'indications sur les relations entre les membres et les lobbyistes/ONG.

7. Lorsque l'on examine les arguments en faveur d'une réforme de la réglementation de l'Assemblée, il importe également de tenir compte du cadre particulier dans lequel s'inscrit l'APCE. Un grand nombre de personnes qui défendent une cause devant l'Assemblée le font parce qu'elles estiment que leur gouvernement agit de manière répressive. La Cour européenne des droits de l'homme a confirmé dans de nombreuses affaires l'existence de ces actes de répression, qui vont du meurtre commis par des acteurs étatiques à l'emprisonnement d'hommes politiques, de militants, de journalistes et d'avocats considérés comme des opposants politiques<sup>4</sup>. Il est important qu'une plus grande transparence des activités de lobbying à l'APCE ne facilite pas ce type de répression, en établissant une liste facilement accessible de personnes que certaines autorités gouvernementales pourraient vouloir prendre pour cible. Les dispositions en matière de transparence ne doivent pas non plus réduire la capacité de la société civile dans son ensemble à collaborer avec l'APCE. Enfin, toute nouvelle réglementation devrait être proportionnée aux ressources humaines et financières de l'APCE (qui sont nettement inférieures à celles dont disposent les parlements nationaux ou le Parlement européen) et surtout veiller à ce que la charge administrative qui pèse sur les membres de l'Assemblée soit proportionnée, puisque toute obligation viendrait s'ajouter à celles qu'ils doivent déjà respecter au niveau national et à l'Assemblée en vertu des dispositions déjà en vigueur.

8. La présente note introductive examine les dispositions actuellement en vigueur à l'APCE, les normes internationales pertinentes et le cadre particulier de l'APCE, afin de déterminer si des améliorations peuvent être apportées au cadre réglementaire de l'Assemblée.

### **3. Dispositions en vigueur à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe**

#### *3.1. Déclarations d'intérêts*

9. Conformément à l'article 13 et à l'article 6.2.b du Règlement de l'APCE, tous les membres de l'APCE s'engagent à respecter le Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire (« le Code de conduite »). Ce code exige que tous les membres remplissent et remettent une déclaration d'intérêts à l'ouverture de chaque session annuelle<sup>5</sup>. Les dispositions qui régissent cette déclaration sont précisées dans une notice explicative<sup>6</sup>. Le système de dépôt et de publication des déclarations d'intérêts vise à fournir des informations pertinentes sur tout intérêt qui, en raison de sa nature, de sa portée ou de son intensité, pourrait raisonnablement être considéré comme susceptible d'avoir une influence ou de sembler avoir une influence sur les actes, les propos ou les décisions de vote des membres, et qui pourrait permettre de déceler tout conflit

<sup>2</sup> [Recommandation 1908 \(2010\)](#), Le lobbying dans une société démocratique (code européen de bonne conduite en matière de lobbying)

<sup>3</sup> [Résolution 1744 \(2010\)](#), Les acteurs extra-institutionnels dans un régime démocratique ; [Résolution 1943 \(2013\)](#), La corruption: une menace à la prééminence du droit.

<sup>4</sup> Par ex. *Gongadze c. Ukraine* (34056/02), arrêt du 08/11/2005 ; *Selahattin Demirtaş (n° 2) c. Turquie* (14305/17), arrêt du 22/12/2020 ; *Aliyev c. Azerbaïdjan* (68762/14 et 71200/14), arrêt du 20/09/2018 ; *Rashad Hasanov et autres c. Azerbaïdjan* (48653/13), arrêt du 07/06/2018 ; *Khadija Ismayilova (n° 2) c. Azerbaïdjan* (30778/15), arrêt du 27/02/2020.

<sup>5</sup> Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire (Recueil des dispositions en vigueur en janvier 2022), paragraphe 18

<sup>6</sup> Notice explicative sur la déclaration d'intérêts des membres de l'Assemblée parlementaire, approuvée à l'unanimité par la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles le 15 mai 2018, amendée suite aux décisions prises par la commission le 10 décembre 2018.

d'intérêts réel ou éventuel dans l'exercice du mandat parlementaire au sein de l'Assemblée<sup>7</sup>. La déclaration de chaque membre de l'APCE est publiée sur le site internet de l'APCE.

10. Il existe onze types d'intérêts différents que les membres sont tenus de déclarer. Il s'agit notamment des activités professionnelles énumérées, des postes dans des entreprises, des postes de direction ou de conseil dans des institutions et des entités non commerciales (y compris les ONG), des activités de conseil, des dons, des cadeaux, des voyages à l'étranger payés par des tiers et de tous les intérêts pertinents des membres de la famille ou du personnel.

11. Toutefois, la déclaration n'exige pas des membres de l'Assemblée qu'ils déclarent leurs rencontres avec des lobbyistes/ONG dans l'exercice de leurs fonctions relatives à l'APCE.

### 3.2. *Autres articles pertinents du Code de conduite*

12. Le Code de conduite impose aux membres de l'Assemblée de prendre des décisions uniquement dans l'intérêt général et de ne pas être liés par des instructions qui compromettraient leur capacité à respecter le Code de conduite<sup>8</sup> ; d'éviter les conflits d'intérêts et de résoudre tout conflit d'intérêts en faveur de l'intérêt général – ou, s'ils ne sont pas en mesure de le faire, de déclarer ce conflit<sup>9</sup> ; et d'éviter d'utiliser leur position pour favoriser leurs propres intérêts ou ceux d'autres personnes physiques ou morales d'une manière incompatible avec le Code de conduite<sup>10</sup>.

### 3.3. *Le Code de conduite des rapporteurs*

13. L'article 50.1 du Règlement de l'Assemblée impose aux membres d'agir conformément au Code de conduite des rapporteurs. Le paragraphe 1 exige que les rapporteurs agissent dans le respect des principes de neutralité, d'impartialité et d'objectivité<sup>11</sup>. Ces principes comprennent l'obligation de déclarer tout intérêt économique, commercial ou financier en relation avec le sujet du rapport<sup>12</sup> ; l'engagement de n'accepter aucune gratification ou autre avantage personnel en rapport avec l'exercice de leurs fonctions<sup>13</sup> ; l'engagement de s'abstenir de tout acte susceptible de jeter le doute sur leur neutralité<sup>14</sup> ; et, ce qui est le plus pertinent pour le présent rapport, l'engagement de ne pas solliciter ni accepter d'instructions d'un gouvernement ou d'une organisation gouvernementale ou non gouvernementale, d'un groupe de pression ou d'un individu<sup>15</sup>.

14. En vertu du paragraphe 3 du Code de conduite des rapporteurs, la commission peut demander au rapporteur, ou le rapporteur peut décider lui-même, de publier, en annexe au projet de rapport, une liste des personnes rencontrées dans le cadre de l'élaboration de son rapport. En vertu du paragraphe 4 du code, si un rapporteur ne respecte pas un ou plusieurs engagements, en particulier s'il n'a pas déclaré d'intérêts pertinents ou s'il a fait une fausse déclaration, la commission le démet de ses fonctions et le remplace.

### 3.4. *Accès aux locaux du Conseil de l'Europe*

15. L'annexe XVII du Règlement de l'APCE énonce les dispositions relatives à l'accès aux locaux du Conseil de l'Europe pendant les parties de session de l'APCE et les réunions des commissions. Ces dispositions comportent des normes applicables uniquement aux sessions de l'APCE et aux réunions des commissions, mais aussi des normes subsidiaires édictées par le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe et le Directeur Général de l'Administration<sup>16</sup>. Les locaux de l'APCE sont accessibles aux membres des ONG qui font partie de la Conférence des organisations internationales non gouvernementales du Conseil de l'Europe, aux personnes accréditées pour la presse, ainsi qu'aux personnes invitées par un parlementaire, une délégation parlementaire, un groupe politique, une commission ou une représentation permanente.

<sup>7</sup> *Ibid.*, paragraphe 2

<sup>8</sup> *Ibid.*, paragraphe 5.2

<sup>9</sup> *Ibid.*, paragraphe 9

<sup>10</sup> *Ibid.*, paragraphe 13

<sup>11</sup> Code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire, paragraphe 1.1

<sup>12</sup> *Ibid.*, paragraphe 1.1.1

<sup>13</sup> *Ibid.*, paragraphe 1.1.3

<sup>14</sup> *Ibid.*, paragraphe 1.1.4

<sup>15</sup> *Ibid.*, paragraphe 1.1.2

<sup>16</sup> [Règlement de l'APCE, Annexe XVII](#) – Accès au Palais de l'Europe et utilisation des locaux, paragraphes 2 et 4.

16. Le port du badge est obligatoire<sup>17</sup>. Les zones de circulation et le droit d'accès aux différentes zones sont déterminés par l'attribution de badges distinctifs pour chaque catégorie de personnes<sup>18</sup>. Les parlementaires assument l'entière responsabilité des mouvements, du comportement et des départs des personnes qu'ils ont invitées<sup>19</sup>. Aucun parlementaire ne peut inviter plus de six personnes par jour<sup>20</sup>. La durée maximale de délivrance des badges pour les lobbyistes/ONG est d'une journée, mais cette règle est appliquée de manière plus souple dans la pratique<sup>21</sup>. L'accès à l'hémicycle est réservé aux membres des délégations nationales, aux représentants des gouvernements, à certains membres du personnel du Conseil de l'Europe et des délégations, ainsi qu'aux chefs d'autres organes du Conseil de l'Europe. Les autres personnes ne peuvent accéder à l'hémicycle que sur invitation du Président ou de la Présidente ou du Secrétaire Général ou de la Secrétaire Générale de l'APCE<sup>22</sup>.

17. Toute personne qui se trouve sans raison valable dans une zone où elle n'a pas été autorisée à pénétrer, ou dont le comportement compromet le bon déroulement des travaux de l'Assemblée, peut, à la demande du Président ou de la Présidente de l'Assemblée parlementaire ou du Secrétaire Général ou de la Secrétaire Générale de l'Assemblée, être expulsée et se voir interdire définitivement l'accès au Conseil de l'Europe<sup>23</sup>. Le Président ou la Présidente de l'Assemblée parlementaire ou le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale de l'Assemblée peut demander à la Direction générale de l'administration/Direction des services généraux de refuser l'accès à toute personne dont il ou elle a été informé(e) ou a de bonnes raisons de penser que son comportement est de nature à perturber les activités de l'Assemblée<sup>24</sup>.

18. Les réunions des commissions se déroulent à huis clos. Les personnes suivantes ont accès aux réunions des commissions (sauf exceptions) : les membres des commissions et leurs suppléants ; les autres membres de l'Assemblée et certaines autres délégations (dans les commissions où ils sont autorisés) ; un nombre limité de secrétaires de délégations ; les secrétaires de groupes politiques (dans les commissions où ils sont autorisés) ; les membres du Comité des Ministres ou tout autre ministre du gouvernement d'un État membre ; les représentants permanents/Délégués des ministres, ou l'un de leurs adjoints, des États membres du Conseil de l'Europe ; le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale et le Secrétaire Général adjoint ou la Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe ; le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale de l'Assemblée ; et le personnel du secrétariat de l'Assemblée. Le président de la commission peut également inviter à une audition sur un point précis de l'ordre du jour des invités et des experts, ainsi qu'une personne figurant sur une liste restreinte d'organes du Conseil de l'Europe et des États membres<sup>25</sup>. Les commissions peuvent décider qu'une partie d'une réunion sera publique, mais cela ne peut s'appliquer qu'aux auditions ou aux échanges de vues avec des experts, des responsables gouvernementaux, des représentants d'organisations internationales ou des membres de la société civile<sup>26</sup>.

19. Une commission peut décider de tenir tout ou partie d'une réunion à huis clos, c'est-à-dire en présence des seuls membres de la commission ou de son secrétariat. La commission de suivi et la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme se réunissent en principe à huis clos, sauf en cas de réunion conjointe avec d'autres commissions ou d'échanges de vues si la commission en décide ainsi<sup>27</sup>.

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, paragraphes 4 et 26.

<sup>18</sup> *Ibid.*, paragraphe 7.

<sup>19</sup> *Ibid.*, paragraphe 9

<sup>20</sup> *Ibid.*, paragraphe 9

<sup>21</sup> *Ibid.*, paragraphe 11

<sup>22</sup> *Ibid.*, paragraphe 15

<sup>23</sup> *Ibid.*, paragraphe 36

<sup>24</sup> *Ibid.*, paragraphe 37

<sup>25</sup> *Ibid.*, paragraphes 19-20. Pour les invitations particulières, les dispositions prévoient que les personnes suivantes ont accès aux réunions des commissions à l'invitation du/de la président(e) de la commission, le cas échéant pour un point précis de l'ordre du jour : « les directeurs généraux/directrices générales et directeurs/directrices du Conseil de l'Europe; les secrétaires des organes du Conseil de l'Europe (Comité des Ministres, Commissaire aux droits de l'homme, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Cour européenne des droits de l'homme) et des comités directeurs et comités d'experts du Conseil de l'Europe; le Cabinet du Secrétaire Général; les représentants permanents ou ambassadeurs des États qui ont une délégation d'observateurs, de partenaires pour la démocratie ou d'invités spéciaux à l'Assemblée; les représentants d'autres organisations internationales avec lesquelles l'Assemblée parlementaire a un accord de coopération; les représentants de la Conférence des OING; à raison d'une seule personne par comité ou organe; les invités et experts pour une audition. »

<sup>26</sup> *Ibid.*, paragraphe 19

<sup>27</sup> *Ibid.*, paragraphe 19. La commission de suivi et la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme se réunissent à huis clos, sauf en cas de réunion jointe avec une autre commission ou d'une audition ou d'un échange de vues si la commission en décide ainsi.

### 3.5 Débat antérieur sur le registre de transparence

20. Les règles énoncées ci-dessus ont été mises en place par la Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles suite aux propositions incluses dans la résolution 2182 (2017) de l'Assemblée sur le « Suivi de la Résolution 1903 (2012): promotion et renforcement de la transparence, de la responsabilité et de l'intégrité des membres de l'Assemblée parlementaire », ainsi que dans la résolution 2170 (2017) « Promouvoir l'intégrité dans la gouvernance pour lutter contre la corruption politique ». Ces résolutions ont également appelé à la création d'un registre de transparence au sein de l'Assemblée parlementaire<sup>28</sup>. Lors d'une réunion du Bureau de l'Assemblée le 31 mai 2018, le Bureau a discuté de cette question, sur la base d'un mémorandum sur le sujet de l'accès à l'Assemblée préparé par le Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire<sup>29</sup>. Ce mémorandum étudie les recommandations du Groupe d'États contre la corruption sur les règles de transparence à l'Assemblée<sup>30</sup> ; les avantages supplémentaires qu'un registre des lobbyistes apporterait à la transparence ; les questions liées à un tel registre ; et la possibilité d'introduire un code de conduite pour les lobbyistes/ONG. Le mémorandum note qu'un registre de transparence est techniquement faisable et qu'il apporterait des avantages en termes de transparence. Toutefois, un certain nombre de préoccupations ont également été soulevées, notamment : le fait que l'accès au Conseil de l'Europe dans son ensemble n'est pas réglementé par l'Assemblée, de sorte que toute exigence d'enregistrement pour avoir accès au Palais pourrait avoir un impact limité ; le risque de pression ou de répression à l'encontre des individus/organisations figurant publiquement sur un registre ; et les limites des ressources de l'Assemblée. Le Bureau de l'Assemblée a invité la commission du Règlement « à examiner de façon plus poussée la question de la création éventuelle d'un registre de transparence des représentants d'intérêts ».<sup>31</sup>

21. La Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles a examiné des règles de transparence supplémentaires lors de réunions tenues les 3 et 4 septembre 2018 et le 15 janvier 2019. Les membres de la Commission ont soulevé un certain nombre de points en faveur d'un registre, au regard des avantages pour la transparence et la sécurité. Cependant, de nombreuses préoccupations ont été soulevées par les membres de la Commission sur la question, notamment : une réticence à introduire un nouveau mécanisme bureaucratique sans raison impérieuse ; le manque de nécessité d'un registre de transparence, l'Assemblée ne travaillant pas sur la réglementation économique et n'étant pas soumise à de forts lobbyings d'entreprises ; qu'un registre de transparence ne servirait qu'à restreindre la transmission légitime d'informations aux membres de l'Assemblée, en particulier par les petites organisations ; et qu'un registre de transparence créerait une charge disproportionnée sur les ressources limitées de l'Assemblée. Compte tenu de ces préoccupations, lors de la réunion du 15 janvier 2019, une majorité s'est finalement prononcée contre l'adoption d'un registre de transparence à l'Assemblée. Certains membres se sont également brièvement exprimés en faveur d'un nouveau code de conduite pour les personnes exerçant des activités de lobbying, mais il n'y a pas eu de vote sur les propositions visant à introduire une telle mesure<sup>32</sup>.

## 4. Normes du Conseil de l'Europe

### 4.1. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

22. En avril 2010, l'APCE a adopté la [Recommandation 1908 \(2010\)](#), Le lobbying dans une société démocratique (code européen de bonne conduite en matière de lobbying). L'Assemblée y constatait l'augmentation constante des activités de divers groupes d'intérêt, tant au niveau des États membres qu'à celui des institutions européennes. S'il est parfaitement légitime que les membres de la société s'organisent et fassent du lobbying pour défendre leurs intérêts, l'Assemblée faisait observer que le lobbying non réglementé pouvait porter atteinte aux principes démocratiques de bonne gouvernance. Il n'existe pas de solution unique aux questions soulevées par les activités de lobbying et, à l'époque, très peu d'États membres avaient mis en place une quelconque réglementation en matière de lobbying. L'Assemblée concluait que le pluralisme des intérêts est une caractéristique importante de la démocratie, mais que le lobbying en faveur de ces intérêts devait être juste et équitable, transparent et régi par des règles démocratiques.

<sup>28</sup> Résolution de l'Assemblée 2182 (2017), paragraphe 6 ; Résolution 2170 (2017), paragraphe 10.4.

<sup>29</sup> Mémorandum préparé par le Secrétaire Général de l'Assemblée parlementaire sur « Suivi de la Résolution 2182 (2017) : promotion et renforcement de la transparence, de la responsabilité et de l'intégrité des membres de l'Assemblée parlementaire » : les règles d'accès et de circulation au sein du Conseil de l'Europe pendant les sessions et réunions de l'Assemblée (AS/Bur (2018) 12 rev). Des extraits pertinents m'ont été fournis aux fins de la rédaction de la présente note introductive.

<sup>30</sup> « Évaluation de la Déontologie des membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe », adopté par le GRECO en juin 2017. Plus d'informations ci-dessous.

<sup>31</sup> « Création éventuelle d'un registre de transparence des représentants d'intérêts », AS/Pro (2018) 15

<sup>32</sup> L'accès aux extraits pertinents des procès-verbaux des réunions suivantes de la commission du règlement, des immunités et des affaires institutionnelles m'a été accordé aux fins de préparation du présent rapport : réunion tenue à Paris les 3 et 4 septembre 2018 ; et réunion tenue à Bruxelles le 15 janvier 2019.

23. Compte tenu de ces éléments, l'Assemblée recommandait que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe élabore un code européen de bonne conduite en matière de lobbying fondé sur les principes suivants :

23.1. les activités de lobbying devraient être définies très clairement, en faisant une distinction entre les activités professionnelles rémunérées et les activités des organisations de la société civile, sans oublier les entités qui pratiquent l'autorégulation dans différents secteurs économiques ;

23.2. la transparence dans les activités de lobbying devrait être renforcée ;

23.3. des normes applicables aux responsables politiques, aux fonctionnaires, aux membres des groupes de pression et aux entreprises 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 ;

23.4. les entités impliquées dans les activités de lobbying devraient s'enregistrer ;

23.5. les organisations de lobbyistes devraient être préalablement consultées sur tout projet de texte de loi en la matière ;

23.6. des activités de lobbying bien définies, transparentes et honnêtes devraient être encouragées afin de valoriser l'image des personnes impliquées dans les activités de lobbying.

24. Une autre résolution de l'APCE, adoptée la même année, a réitéré les préoccupations de l'Assemblée et invité la Commission de Venise à publier un avis sur le lobbying (qui est présenté plus loin)<sup>33</sup>. L'APCE a une nouvelle fois soulevé cette question dans une résolution sur « La corruption: une menace à la prééminence du droit », adoptée en 2013, appelant une nouvelle fois le Comité des Ministres à élaborer un code européen de bonne conduite en matière de lobbying<sup>34</sup>.

#### 4.2. Comité des Ministres

25. En mars 2017, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation CM/Rec(2017)2 relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique. Tout comme la [Recommandation 1908 \(2010\)](#), ce texte reconnaît que le lobbying peut apporter une contribution légitime à une prise de décision publique en connaissance de cause, mais que la transparence, la responsabilité et, en définitive, la réglementation pourraient renforcer la légitimité et l'intégrité du processus. Le Comité des ministres a estimé qu'il était nécessaire d'encourager l'adoption de cadres appropriés fondés sur des principes communs. Il a donc recommandé que les gouvernements des États membres « *établissent ou renforcent, selon le cas, un cadre cohérent et global pour la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique* », conformément aux principes directeurs énoncés dans une annexe et à la lumière de leurs propres situations nationales<sup>35</sup>.

26. L'annexe de la recommandation définit le lobbying comme « *la représentation d'intérêts spécifiques par le biais d'une communication auprès d'un agent public en l'objectif recherché par la réglementation juridique est de « promouvoir la transparence des activités de lobbying* »<sup>36</sup>. Les informations relatives aux activités de lobbying exercées dans le cadre de la prise de décision publique doivent être rendues publiques, mais les dispositions en la matière doivent être proportionnées à l'importance de l'objet du processus de prise de décision publique, refléter les garanties constitutionnelles et ne pas porter atteinte au droit des individus d'exprimer leurs opinions ou de faire campagne en faveur de changements politiques/législatifs<sup>37</sup>. Le Comité des ministres a recommandé la tenue d'un registre des lobbyistes<sup>38</sup>. Ce registre devrait être facilement accessible au public et contenir, au minimum, des informations sur le nom et les coordonnées du lobbyiste, l'objet des activités de lobbying et l'identité du client ou de l'employeur (le cas échéant)<sup>39</sup>.

<sup>33</sup> [Résolution 1744 \(2010\)](#), Les acteurs extra-institutionnels dans un régime démocratique.

<sup>34</sup> [Résolution 1943 \(2013\)](#), La corruption: une menace à la prééminence du droit.

<sup>35</sup> Recommandation CM/Rec(2017)2 relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique, page 2

<sup>36</sup> Recommandation CM/Rec(2017)2 relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique, Annexe, paragraphe 1

<sup>37</sup> *Ibid.*, paragraphes 4 à 6

<sup>38</sup> *Ibid.*, paragraphe 7

<sup>39</sup> *Ibid.*, paragraphes 9 à 11

27. Le Comité des Ministres définit également des normes de comportement éthique pour les lobbyistes, qui doivent agir dans le respect des principes d'ouverture, de transparence, d'honnêteté et d'intégrité. On attend plus précisément d'eux qu'ils :

27.1. fournissent à l'agent public concerné des informations précises et exactes sur leur mission de lobbying ;

27.2. agissent honnêtement et de bonne foi dans le cadre de leur mission de lobbying et dans tous leurs contacts avec les agents publics ;

27.3. s'abstiennent d'exercer une influence abusive et induue sur les agents publics et sur le processus de prise de décision publique ; et

27.4. évitent les conflits d'intérêts<sup>40</sup>.

28. Les agents publics devraient également recevoir des conseils appropriés sur leurs relations avec les lobbyistes, adaptés aux circonstances nationales, en particulier en ce qui concerne :

28.1. le refus ou la déclaration de cadeaux et de toute gratification offerts par un lobbyiste ;

28.2. la façon de répondre aux communications des lobbyistes ;

28.3. le signalement des infractions à la réglementation juridique des activités de lobbying ;

28.4. la déclaration des conflits d'intérêts ;

28.5. la protection de la confidentialité des données<sup>41</sup>.

29. Des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives devraient être prévues en cas de manquement à la réglementation du lobbying<sup>42</sup>. Le contrôle de la réglementation relative aux activités de lobbying devrait être confié à des autorités publiques désignées<sup>43</sup>. Ce contrôle pourrait consister à assurer le suivi du respect de la réglementation, à dispenser des conseils sur l'application de la réglementation et à mener des actions de sensibilisation auprès des lobbyistes, des agents publics et du grand public<sup>44</sup>.

#### 4.3. *Le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO)*

30. En juin 2017, le GRECO a publié une analyse du Code de conduite des membres de l'APCE<sup>45</sup>. Il y indiquait que l'APCE avait joué un rôle déterminant dans la promotion de la nécessité de réglementer les activités de lobbying et d'en accroître la transparence, mais qu'elle n'avait pas elle-même mis en place un ensemble complet de règles et de dispositifs dans ce domaine. Les interlocuteurs rencontrés lors de la rédaction du rapport du GRECO ont fait remarquer que les locaux de l'APCE sont accessibles à un large éventail de personnes et que les membres ou le secrétariat de l'APCE n'ont pas toujours les moyens d'identifier correctement les personnes qu'ils rencontrent. L'analyse du GRECO précise que la Recommandation Rec(2017)2 du Comité des Ministres « *pourrait être aisément adaptée à l'APCE* »<sup>46</sup>.

31. En ce qui concerne la conduite des membres de l'APCE, il a été noté que le Code de conduite interdisait aux membres d'agir en qualité de lobbyistes au sein de l'Assemblée elle-même, mais qu'il ne réglementait pas la manière dont ils pouvaient entretenir des relations avec des lobbyistes et d'autres tiers qui cherchent à influencer l'APCE. L'article 1.1.2 du Code de conduite des rapporteurs, qui interdit aux rapporteurs de solliciter ou d'accepter des instructions, constitue une exception à cette règle. Le GRECO propose d'élargir cette garantie afin qu'elle s'applique aux membres de l'APCE autres que les rapporteurs dont les responsabilités sont tout aussi pertinentes, tels que les présidents de commissions et de sous-commissions, les dirigeants de

<sup>40</sup> *Ibid.*, paragraphe 14

<sup>41</sup> *Ibid.*, paragraphe 17

<sup>42</sup> *Ibid.*, paragraphe 15

<sup>43</sup> Recommandation CM/Rec(2017)2 relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique, Annexe, paragraphe 18

<sup>44</sup> *Ibid.*, paragraphe 19

<sup>45</sup> « Évaluation de la Déontologie des membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe », adoptée par le GRECO 76 (19-23 juin 2017)

<sup>46</sup> *Ibid.*, paragraphes 48 à 50

groupes politiques, les membres du Bureau et le Président de l'Assemblée. Dans l'ensemble, le GRECO recommandait à l'APCE « [d']instaurer à l'intention des membres de l'APCE un cadre solide et cohérent sur les relations avec les lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer le processus parlementaire »<sup>47</sup>.

32. Les rapports d'évaluation du quatrième cycle du GRECO ont indiqué comment procéder, en évaluant la nécessité pour les parlements de prévoir des dispositions adéquates sur la manière dont les parlementaires entretiennent des relations avec les personnes qui cherchent à influencer leurs activités.

#### 4.4. Commission de Venise

33. A la demande de l'APCE, la Commission de Venise a publié en 2013 un rapport « sur le rôle des acteurs extra-institutionnels dans un régime démocratique (Lobbying) »<sup>48</sup>. Ce rapport indique que la réglementation du lobbying dans les parlements nationaux comporte en principe tout ou partie des éléments suivants : (1) l'obligation pour les lobbyistes de s'enregistrer auprès de l'État avant de pouvoir entrer en contact avec un agent public ; (2) l'obligation pour les lobbyistes d'indiquer clairement quel ministère/acteurs publics ils ont l'intention d'influencer ; (3) l'obligation pour les lobbyistes d'indiquer clairement leurs dépenses personnelles et/ou celles de l'employeur ; (4) une liste publique contenant les coordonnées des lobbyistes ; (5) une autorité de surveillance des activités de lobbying qui effectue des audits périodiques, applique la réglementation et sanctionne ceux qui ne la respectent pas ; et (6) l'interdiction pour les anciens agents publics d'exercer une activité de lobbyiste après avoir quitté leur fonction publique<sup>49</sup>. Le rapport souligne également que le principal moyen dont disposent les États pour garantir le respect de la législation en matière de lobbying est la création d'une autorité de contrôle des activités de lobbying<sup>50</sup>.

34. La Commission de Venise relève que la mise en place d'une réglementation des activités de lobbying présente l'inconvénient d'entraîner des coûts financiers supplémentaires<sup>51</sup>. Néanmoins, la réglementation des activités de lobbying est un moyen approprié de renforcer les aspects positifs du rôle des acteurs extra-institutionnels et de contrecarrer les inconvénients, voire les menaces pour le processus démocratique, que le lobbying peut entraîner<sup>52</sup>.

## 5. Considérations supplémentaires dans le cadre de l'APCE

### 5.1. Garantir l'accès de la société civile aux institutions du Conseil de l'Europe

35. Il est essentiel que les nouvelles réglementations sur la collaboration de la société civile avec l'APCE ne restreignent pas de façon impropre la participation de la société civile aux travaux de l'Assemblée. Cela contreviendrait à l'objectif déclaré du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, qui insiste depuis plusieurs années sur la nécessité de renforcer l'implication de la société civile dans l'institution. À cet égard, les chefs d'État et de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe, à l'issue de leur réunion tenue à Reykjavik les 16 et 17 mai 2023, ont publié la « Déclaration de Reykjavik – Unis autour de nos valeurs ». Cette déclaration appelle « à un examen et à un renforcement de l'action de l'Organisation auprès des organisations de la société civile et des institutions nationales de défense des droits de l'homme, ainsi qu'à un engagement significatif avec ces dernières<sup>53</sup> ». De même, lors de la réunion du Comité des Ministres de mai 2021 à Hambourg, les ministres ont adopté un cadre stratégique du Conseil de l'Europe pour les quatre années suivantes, dans lequel ils « [réitérent] l'importance de renforcer davantage le rôle et la participation significative des organisations de la société civile ainsi que des institutions nationales des droits de l'homme au sein de l'Organisation »<sup>54</sup>.

<sup>47</sup> *Ibid.*, paragraphes 50 à 51

<sup>48</sup> « Rapport sur le rôle des acteurs extra-institutionnels dans un régime démocratique (Lobbying) », adopté par la Commission de Venise lors de sa 94<sup>ème</sup> session plénière (Venise, 8-9 mars 2013)

<sup>49</sup> *Ibid.*, paragraphe 59

<sup>50</sup> *Ibid.*, paragraphe 70

<sup>51</sup> *Ibid.*, paragraphe 68

<sup>52</sup> *Ibid.*, paragraphe 96

<sup>53</sup> « Déclaration de Reykjavik – Unis autour de nos valeurs », 16-17 mai 2023, page 9.

<sup>54</sup> « Le Cadre stratégique du Conseil de l'Europe et les activités à venir », 131<sup>e</sup> session du Comité des Ministres, Hambourg (visioconférence), 21 mai 2021, section « En ce qui concerne les activités à venir du Conseil de l'Europe », paragraphe 12.

36. L'Assemblée a adopté un certain nombre de résolutions qui exhortent les États à renforcer l'espace dévolu à la société civile<sup>55</sup>. Par exemple, la [Résolution 2095 \(2016\)](#) a appelé les États membres à « *s'abstenir d'adopter une législation qui impose des restrictions disproportionnées aux activités des défenseurs*<sup>56</sup> » et la [Résolution 2362 \(2021\)](#) a exhorté les États membres à « *s'abstenir d'adopter de nouvelles lois qui se traduiraient par des restrictions non nécessaires et disproportionnées des activités des ONG* ».

37. Il est donc important que les points de vue et les besoins de la société civile soient pris en compte lors de l'élaboration des nouvelles réglementations des activités de lobbying, afin de garantir que les réformes éventuelles renforcent plutôt qu'elles n'entravent la collaboration de la société civile avec l'APCE et, plus largement, le Conseil de l'Europe.

## 5.2. Garantir la sécurité de la société civile

38. L'Assemblée joue un rôle particulier dans le débat public européen. En tant qu'organe délibérant du Conseil de l'Europe, l'Assemblée est une tribune qui permet d'examiner la protection des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit. Cela passe par une évaluation du degré de protection de ces valeurs fondamentales dans les États membres. Inévitablement, cela signifie que lorsque la société civile s'implique auprès de l'APCE, c'est généralement pour mettre en évidence des défaillances constatées dans les lois et les pratiques des États en matière de droits de l'homme, démocratie et État de droit. Malheureusement, de nombreuses allégations sérieuses font état d'activités répressives menées par certains États membres contre ces voix critiques.

39. Cette répression a été largement documentée dans les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Parmi les exemples d'actes de répression, on peut citer l'enlèvement et le meurtre de journalistes indépendants<sup>57</sup> ; la détention arbitraire de dirigeants de partis politiques rivaux<sup>58</sup> ; la radiation du barreau pour les avocats qui représentent ces opposants politiques<sup>59</sup> ou émettent des critiques à l'encontre de la politique gouvernementale<sup>60</sup> ; la révocation du mandat de juges qui expriment leur inquiétude à propos de l'indépendance de la justice<sup>61</sup> ou agissent pour défendre l'État de droit<sup>62</sup> ; ou encore l'arrestation et l'incarcération de jeunes militants pour les punir de leur engagement politique<sup>63</sup>.

40. Dans sa [Résolution 2225 \(2018\)](#), l'Assemblée exprime ses préoccupations au sujet de la multiplication des mesures de représailles qui visent les défenseurs des droits de l'homme dans l'espace géographique du Conseil de l'Europe. Les informations les plus récentes dont dispose notre commission sur cette question proviennent d'une note d'information révisée intitulée « Situation des défenseurs des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe », rédigée en février 2022 par Mme Alexandra Louis (France, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe). Mme Louis conclut que « *la situation ne s'est pas améliorée et s'est même détériorée dans certains États membres du Conseil de l'Europe*<sup>64</sup> ». Par ailleurs, les violations des droits de l'homme prennent une dimension de plus en plus transnationale, comme le souligne un projet de résolution et de recommandation récemment adopté par cette commission sur la répression transnationale perpétrée par des acteurs étatiques<sup>65</sup>. La commission a exhorté les gouvernements à assurer la protection, à l'intérieur de leurs propres frontières, des personnes susceptibles de subir des violations des droits de l'homme perpétrées par des acteurs étatiques étrangers. Cela s'applique également aux défenseurs des droits de l'homme et aux militants qui collaborent avec des organisations internationales, y compris le Conseil de l'Europe.

41. De même, il importe que l'APCE protège les personnes qui ont le courage de signaler aux membres de l'Assemblée les menaces qui planent sur les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit dans leur propre

<sup>55</sup> Parmi ces résolutions figurent : la Résolution 2095 (2016) « Renforcer la protection et le rôle des défenseurs des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe » ; la Résolution 2225 (2018) « Assurer la protection des défenseurs des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe » ; et la Résolution 2362 (2021) « Restrictions des activités des ONG dans les États membres du Conseil de l'Europe ».

<sup>56</sup> [Résolution 2095 \(2016\)](#) « Renforcer la protection et le rôle des défenseurs des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe », paragraphe 6.3

<sup>57</sup> Par exemple, *Gongadze c. Ukraine* (34056/02), arrêt du 8 novembre 2005.

<sup>58</sup> Par exemple, *Selahattin Demirtaş (n° 2) c. Türkiye* (14305/17), arrêt du 22 décembre 2020.

<sup>59</sup> Par exemple, *Bagirov c. Azerbaïdjan* (81024/12 et 28198/15), arrêt du 15 juin 2020.

<sup>60</sup> Par exemple, *Hajibeyli et Aliyev c. Azerbaïdjan* (6477/08 et 10414/08), arrêt du 19 avril 2018.

<sup>61</sup> Par exemple, *Baka c. Hongrie* (20261/12), arrêt du 23 juin 2016.

<sup>62</sup> Par exemple, *Juszczyszyn c. Pologne* (35599/20), arrêt du 6 octobre 2022.

<sup>63</sup> Par exemple, *Rashad Hasanov et autres c. Azerbaïdjan* (48653/13), arrêt du 7 juin 2018.

<sup>64</sup> AS/Jur (2022) 01 Rev (28 février 2022), paragraphe 47.

<sup>65</sup> « La répression transnationale, une menace croissante pour l'État de droit et les droits de l'homme », rapport de Sir Christopher Chope (Royaume-Uni, Groupe des Conservateurs européens et Alliance démocratique), AS/Jur (2023) 17.

pays. Il est essentiel que les réglementations adoptées pour améliorer la transparence du lobbying n'exposent pas les personnes à des risques supplémentaires. En particulier, la tenue d'un registre accessible au public des groupes et des personnes qui mènent plaident une cause devant l'Assemblée pourrait faciliter la répression de ceux qui figurent sur cette liste, ou simplement avoir un effet dissuasif sur les activités de la société civile. Elle serait par ailleurs incompatible avec la protection offerte par les autres organes du Conseil de l'Europe – comme les organes de surveillance et la Commissaire aux droits de l'homme – qui appliquent un principe de confidentialité destiné à protéger la société civile contre les intimidations et les représailles.

### 5.3. *Garantir la proportionnalité des règles de transparence avec les ressources de l'APCE et des membres de l'Assemblée*

42. L'APCE est une assemblée « à temps partiel », au sens où elle est composée de parlementaires issus des assemblées législatives des États membres, qui se réunissent pour des périodes de temps limitées chaque année. En conséquence, l'APCE ne dispose pas des mêmes ressources qu'un parlement national ou que le Parlement européen ; elle n'a pas non plus la capacité d'assurer des collectes de fonds supplémentaires pour de nouveaux domaines d'activité. Il serait donc peu opportun d'établir des dispositions réglementaires sur la transparence qui exigent d'importantes ressources administratives, à moins que des fonds supplémentaires puissent être clairement mobilisés pour les soutenir.

43. Cette considération devrait influencer la manière dont la commission envisage la proportionnalité de l'adoption de certains types de règles de transparence. En France par exemple, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique est un organisme indépendant chargé de contrôler les déclarations de patrimoine et d'intérêts des responsables publics et de tenir un répertoire des personnes et organisations impliquées dans des activités de lobbying. Elle contribue à faciliter les déclarations d'un très grand nombre de personnes, et mène des activités de contrôle et de traitement des plaintes. Il convient néanmoins de noter que la Haute autorité dispose de 65 agents permanents et d'un budget de près de 8 millions EUR<sup>66</sup>. Le budget total de l'ensemble des activités de l'APCE est d'environ 17 millions EUR<sup>67</sup>. Même si l'on considère le nombre important de personnes contrôlées par la Haute autorité française, ces chiffres donnent une idée des ressources supplémentaires qui seraient nécessaires pour assurer le fonctionnement de certaines exigences réglementaires au sein de l'APCE.

44. Il importe par ailleurs d'évaluer la charge administrative qui pèse sur les membres de l'Assemblée. En particulier, la proposition de résolution demande à ce que chaque membre déclare ses rencontres avec certains tiers au sujet des travaux de l'Assemblée. Il n'est pas certain que cette mesure soit proportionnée, surtout si l'on retient le fait que les parlementaires travaillent à temps partiel à l'Assemblée, et que cette exigence viendrait s'ajouter à celles déjà prévues par le règlement actuel de l'Assemblée et à celles imposées par leurs parlements nationaux.

## 6. Normes et pratiques des parlements nationaux des États membres

45. Il existe une grande diversité des normes et pratiques dans les États membres. En voici déjà deux exemples ; une enquête plus exhaustive sera réalisée pour le rapport complet.

### 6.1. *France*

46. La Haute autorité pour la transparence de la vie publique a été créée en 2014. Cet organe indépendant est chargé de contrôler les déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts des responsables publics et de tenir un répertoire des personnes et des organisations impliquées dans des activités de lobbying<sup>68</sup>. Le répertoire des représentants d'intérêts (lobbyistes) fonctionne de la manière suivante : les personnes ou organisations qui exercent des activités de lobbying sont tenues de s'inscrire sur un répertoire dans les deux mois qui suivent leur qualification en qualité de représentants d'intérêts. Elles doivent alors déclarer leur identité, l'identité des dirigeants et des personnes chargées des activités de lobbying, le champ des activités de lobbying, les organismes dont elles sont membres et, si elles effectuent des actions de représentation d'intérêts pour le compte de tiers, l'identité de ces tiers. L'obligation de déclarer ces informations fait partie d'une liste de règles déontologiques que les lobbyistes sont tenus de respecter. Lorsque la Haute Autorité constate un manquement à ces règles (y compris un manquement à l'obligation de consignation des informations), elle adresse une mise en demeure au lobbyiste concerné. Cette mise en demeure, qui peut être rendue publique, ordonne au lobbyiste de se conformer à ses obligations, après lui avoir permis de présenter

<sup>66</sup> Synthèse du Rapport d'activité 2021, Haute autorité pour la transparence de la vie publique, page 9.

<sup>67</sup> Programme et Budget 2022-2025 du Conseil de l'Europe (2023 ajusté), page 113.

<sup>68</sup> Synthèse du Rapport d'activité 2021, Haute autorité pour la transparence de la vie publique.

ses observations. Pendant la période de trois ans qui suit la mise en demeure, tout nouveau manquement aux obligations déontologiques est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 EUR d'amende<sup>69</sup>.

47. Il n'existe pas d'obligation pour les lobbyistes de déclarer leurs rencontres particulières avec les parlementaires, ni pour les parlementaires de déclarer leurs rencontres avec les lobbyistes.

## 6.2. Royaume-Uni

48. Au Royaume-Uni, il existe un registre obligatoire pour certains types précis de lobbying et un registre volontaire pour les formes plus larges de lobbying.

49. Le Bureau d'enregistrement des lobbyistes-conseil (*Office of the Registrar of Consultant Lobbyists*) est un organe statutaire indépendant qui a été créé en vertu de la loi de 2014 sur le lobbying, les campagnes non partisans et l'administration syndicale. Il est administré par un registraire. Ce registre statutaire ne vise que les lobbyistes-conseils qui font du lobbying auprès de ministres ou de hauts fonctionnaires. Les lobbyistes qui agissent en leur nom propre ou au nom de leur employeur ne sont pas tenus de s'enregistrer, mais il existe des systèmes d'enregistrement volontaire. En outre, il n'y a aucune obligation d'enregistrement pour exercer des activités de lobbying auprès de parlementaires (sauf si le parlementaire est également ministre)<sup>70</sup>. Les lobbyistes-conseils doivent s'enregistrer avant d'exercer toute activité de lobbying auprès de ministres ou de hauts fonctionnaires, et ils sont tenus de fournir des informations sur les clients pour lesquels ils ont mené des activités de lobbying ou qui les ont rémunérés à cette fin, chaque trimestre. Ils ne sont pas tenus de déclarer chaque réunion organisée. Le registre n'exige pas des lobbyistes qu'ils respectent un code de conduite, bien que l'application volontaire de codes de conduite pertinents puisse être déclarée dans le registre<sup>71</sup>.

50. Outre le registre obligatoire des lobbyistes-conseils, le Royaume-Uni dispose également d'un registre volontaire du lobbying, qui est géré par un organisme industriel. Ce registre a vocation à promouvoir la transparence et les normes professionnelles relatives au lobbyisme à l'égard d'activités qui ne relèvent pas des scénarios limités soumis à l'enregistrement obligatoire dans le registre des lobbyistes-conseils. Il s'agit notamment des activités de lobbyisme exercées auprès des parlementaires et de tout lobbyisme effectué par des personnes au nom d'une organisation (ou en leur nom propre) plutôt que par des consultants qui travaillent pour un tiers. L'enregistrement volontaire s'accompagne de la signature d'un code de conduite<sup>72</sup>.

## 6.3. Union européenne

51. Le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne utilisent un registre de transparence commun, sous la forme d'une base de données en ligne qui répertorie les personnes et les organisations qui cherchent à influencer les politiques et la législation de l'UE. Il s'agit d'un registre volontaire, mais chacune des trois institutions européennes susmentionnées soumet l'exercice de certaines activités à une inscription préalable à ce registre. En ce qui concerne le Parlement européen, les personnes/organisations doivent impérativement s'inscrire au registre pour obtenir un badge d'accès aux locaux du Parlement européen, ainsi que pour participer aux activités des groupes de députés européens ou être invitées à intervenir dans les auditions publiques des commissions<sup>73</sup>. Tous les membres « *devraient adopter la pratique systématique* » qui consiste à ne rencontrer que des lobbyistes inscrits dans le registre de transparence et « *devraient publier en ligne* » toutes les réunions prévues avec des lobbyistes<sup>74</sup>. Les rapporteurs et les présidents des commissions du Parlement européen publient la liste de tous les lobbyistes/ONG qu'ils rencontrent<sup>75</sup>.

52. Toutes les personnes inscrites au registre de transparence doivent respecter un code de conduite<sup>76</sup>.

<sup>69</sup> [https://www.hatvp.fr/espacedeclarant/representation-dinterets/linscription-au-repertoire/#term\\_62](https://www.hatvp.fr/espacedeclarant/representation-dinterets/linscription-au-repertoire/#term_62)

<sup>70</sup> <https://registrarofconsultantlobbyists.org.uk>

<sup>71</sup> <https://registrarofconsultantlobbyists.org.uk>. Le registraire peut émettre un avis d'information statutaire pour exiger la fourniture d'informations pertinentes pour le registre. Lorsqu'une personne ou une organisation ne s'est pas conformée aux exigences du registre, le registraire peut imposer une amende civile d'un montant maximal de 7 500 GBP ou saisir le directeur des poursuites publiques en vue d'une éventuelle procédure pénale.

<sup>72</sup> <https://lobbying-register.uk/about/>

<sup>73</sup> <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/fr/transparency/lobby-groups>

<sup>74</sup> Règlement intérieur du Parlement européen, Article 11.2 et 11.3

([https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2023-05-08-RULE-011\\_FR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2023-05-08-RULE-011_FR.html)).

<sup>75</sup> Règlement intérieur du Parlement européen, Article 11.3 ([https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2023-05-08-RULE-011\\_FR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2023-05-08-RULE-011_FR.html)).

<sup>76</sup> [https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?reference=CODE\\_OF\\_CONDUCT&ocale=fr#fr](https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?reference=CODE_OF_CONDUCT&ocale=fr#fr)

## 7. Conclusions préliminaires et propositions pour la suite des travaux

53. Le présent rapport s'inscrit dans le contexte plus large de l'examen par l'Assemblée des normes qui régissent les relations de ses membres avec des tiers. En particulier, M. Frank Schwabe (*Allemagne, SOC*) a entrepris de rédiger un rapport « Respect de l'État de droit et lutte contre la corruption au sein du Conseil de l'Europe », qui devrait être adopté par la commission du règlement, des immunités et des affaires institutionnelles avant la fin de l'année<sup>77</sup>. Entre temps, les chefs d'État et de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe, à l'issue de leur réunion tenue à Reykjavík les 16 et 17 mai 2023, ont publié la « Déclaration de Reykjavík – Unis autour de nos valeurs ». Cette déclaration appelle à un examen et à un renforcement de l'action du Conseil de l'Europe auprès des organisations de la société civile et des institutions nationales de défense des droits de l'homme<sup>78</sup>.

54. L'APCE et le Conseil de l'Europe dans son ensemble réfléchissent donc actuellement à la manière de garantir des pratiques éthiques rigoureuses dans leurs relations avec les acteurs externes et de promouvoir une collaboration plus étroite avec la société civile. Je pense que ces questions doivent être examinées ensemble. L'Assemblée peut promouvoir une plus grande coopération avec des interlocuteurs externes tout en améliorant la transparence de cette coopération. Les réformes visant à traiter ces questions devraient être menées de front, car elles sont intrinsèquement liées. L'examen de la collaboration entre l'Assemblée et la société civile – et de la transparence d'une telle collaboration – pourrait être confié à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, avec le bénéfice d'une vaste consultation de tous les acteurs concernés. Cela contribuerait à promouvoir le pluralisme tout en garantissant la protection de l'intégrité et de la responsabilité.

55. Le présent rapport devrait apporter une précieuse contribution aux futures discussions dans ce domaine. Mon avis préliminaire sur la question des règles de transparence est que l'Assemblée pourrait renforcer le cadre en vigueur, mais que ces changements doivent être proportionnés au contexte de l'APCE. En particulier, un code de conduite pourrait être élaboré pour les ONG/lobbyistes qui cherchent à exercer des activités de promotion au sein de l'APCE. De même, le code de conduite des membres pourrait être renforcé, par exemple en étendant l'interdiction de solliciter ou d'accepter des instructions – actuellement applicable aux rapporteurs – à un plus grand nombre de membres de l'Assemblée (comme le recommandait le GRECO dans son rapport de 2017<sup>79</sup>). Un registre de transparence pourrait également être mis en place pour les lobbyistes/ONG. Toutefois, compte tenu des préoccupations exposées à la section 5 ci-dessus, notamment en ce qui concerne la sécurité de la société civile, un tel registre ne devrait pas être rendu obligatoire, et il conviendrait de prévoir les ressources nécessaires pour l'administrer.

56. Le rapport final comprendra une étude plus approfondie des normes et pratiques actuellement en vigueur dans les États membres et présentera les points de vue de la société civile et des membres de l'Assemblée sur d'éventuelles réformes. Afin de recueillir des informations supplémentaires, j'ai l'intention d'organiser dès que possible une audition devant notre commission, en présence de représentants de la Haute Autorité française pour la transparence de la vie publique, du Groupe d'États contre la corruption et de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe.

57. Outre ces contributions d'experts, je souhaiterais que les membres de la commission me fassent part de leurs réflexions approfondies sur cette question, car il est important de comprendre leur point de vue sur un sujet qui est directement lié à leurs futurs travaux. Enfin, j'aimerais inviter la commission à me donner son avis sur la forme que devrait prendre le rapport final. Compte tenu de la proposition selon laquelle ce travail devrait alimenter une discussion plus large – menée par la commission du Règlement – sur la promotion d'un comportement éthique au sein de l'Assemblée, il serait peut-être plus approprié de délaisser la forme habituelle d'un avant-projet de résolution assorti de son rapport explicatif au profit d'un rapport d'information, sans projet de résolution pour adoption par l'Assemblée.

<sup>77</sup> [Doc. 15195](#) de l'Assemblée.

<sup>78</sup> « Déclaration de Reykjavík – Unis autour de nos valeurs », 16-17 mai 2023, page 9.

<sup>79</sup> « Évaluation de la Déontologie des membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe », adoptée par le GRECO 76 (19-23 juin 2017), paragraphes 50 et 51.