

RAPPORT

**présenté par M. Christophe SIRUGUE,
Président de la délégation chargée des représentants d'intérêts
et des groupes d'études**

Au nom du groupe de travail sur les lobbies à l'Assemblée nationale¹

Réunion du Bureau de l'Assemblée nationale du 27 février 2013

¹ Ce groupe de travail est composé de : M. Christophe SIRUGUE, Mmes Marie-Françoise CLERGEAU, Pascale GOT, Arlette GROSSKOST, MM. Marc Le FUR et Bernard PERRUT.

Mis en place par le Bureau lors de sa réunion du 18 juillet 2012, le groupe de travail sur les lobbies à l'Assemblée nationale, présidé par Christophe Sirugue, réunit l'ensemble des membres composant la délégation aux représentants d'intérêts et aux groupes d'études.

L'initiative de ce groupe de travail est partie d'un constat : la reconduction, à l'identique, du dispositif mis en place sous la précédente législature n'allait pas de soi pour les nouveaux membres de la Délégation. Notamment, les critères d'inscription sur le registre des représentants d'intérêts créé par une décision du Bureau en juillet 2009 suscitaient de nombreuses interrogations. Selon un principe désormais bien connu de l'exercice parlementaire, il a donc paru nécessaire de faire une première évaluation du dispositif, afin de voir si les finalités de transparence et d'éthique que lui avait assignées le Bureau en 2009 avaient été atteintes.

Le groupe de travail a mené pour cela plusieurs auditions, interrogeant tour à tour les professionnels du lobbying, la Déontologue de l'Assemblée nationale et des associations s'intéressant au fonctionnement de l'Assemblée et militant pour la transparence de la décision publique. Un déplacement a également été organisé à Bruxelles afin de voir, dans la pratique, le mode de fonctionnement du registre des groupes d'intérêts au Parlement européen et à la Commission européenne.

De ces auditions et déplacement se dégage un constat : l'activité du lobbying est assurément en pleine mutation, et cette mutation correspond à un changement institutionnel qui place le Parlement au centre d'un flux d'informations complexes.

Dans ce cadre-là, le dispositif mis en place par le Bureau en juillet 2009 a constitué une étape décisive, qui a permis à l'Assemblée nationale de jouer un rôle novateur dans la promotion de la transparence des relations entre décideurs publics et représentants d'intérêts particuliers. Néanmoins, fort de cet acquis, il peut être envisagé une nouvelle étape qui permettrait véritablement d'assurer aux parlementaires une information pluraliste et fiable, tout en réservant aux représentants d'intérêts un accès à la décision publique, le tout répondant à la légitime attente de nos concitoyens en matière de transparence de la vie politique. C'est véritablement sur le respect de cette relation triangulaire — parlementaires, représentants d'intérêts, opinion publique — que repose la réussite du dispositif.

I. Le lobbying : une activité en pleine mutation dans un environnement institutionnel complexe

a) L'émergence du lobbying dans la vie publique française

Le lobbying, ou lobbyisme selon l'expression utilisée par les Québécois, est souvent perçu en France de façon négative : il renvoie à un monde politique où les décisions

se prennent portes fermées, avec des enjeux de pouvoir qui échappent aux règles démocratiques. C'est là l'origine même du mot « lobby », qui désigne le corridor, en anglais.

Cette vision négative du lobbying correspond à une tradition française, directement issue de la conception rousseauiste de la loi, analysée comme l'expression de la volonté générale. Cette conception s'est manifestée dès la Révolution par le décret d'Allarde et la loi Le Chapelier de 1791 : le premier abolit les corporations et la seconde interdit les coalitions de patrons ou de travailleurs. Les deux témoignent d'un même souci d'interdire tout corps intermédiaire entre le citoyen et l'État, incompatible avec l'idéal démocratique républicain. Il faut attendre 1884 pour que la création de syndicats soit autorisée et 1901 pour celle des associations.

L'émergence du lobbying en France paraît véritablement remonter au début des années 80 : avec l'arrivée d'une nouvelle majorité au pouvoir, le monde industriel et commercial voit disparaître la relation privilégiée qu'il entretenait avec les décideurs publics. Les opérateurs économiques se retrouvent du jour au lendemain en face d'interlocuteurs d'une autre génération et dans la plupart des cas inconnus. La nécessité apparaît alors pour les entreprises de faire appel à de vrais spécialistes de l'intermédiation, capables de les aider à présenter leurs dossiers à ces nouveaux acteurs.

Le lobbying fait désormais partie du paysage institutionnel français : à ce titre, le processus de l'élaboration de la loi ne saurait se limiter à une simple analyse des relations entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif. Cette vision est désormais dépassée par une réalité plus dynamique, moins institutionnelle, qui place le Parlement au centre d'un flux d'informations profus.

Sur le modèle de la culture anglo-saxonne, plus ouverte aux groupes de défense d'un intérêt particulier, une autre conception du lobbying tend à émerger, qui fait des lobbies des acteurs nécessaires de l'élaboration de la loi.

Les groupes d'intérêts sont d'abord un moyen pour le législateur d'obtenir des informations sur la manière dont la loi est appliquée et sur les moyens de l'améliorer. Dans un monde de plus en plus technique et complexe, les parlementaires souhaitent sortir du tête-à-tête avec l'exécutif et multiplier leurs sources d'informations. La mission de contrôle dévolue au Parlement, et désormais inscrite dans la Constitution, rend ce besoin encore plus prégnant, car il ne peut y avoir d'évaluation objective sans audition de tous les acteurs parties prenantes au sujet d'évaluation. L'activité des groupes d'intérêts est ainsi nécessaire pour permettre au décideur public de mieux connaître les attentes de la société civile. Le législateur ne peut plus agir en « vase clos » : il doit être à l'écoute des forces vives du pays et légiférer en connaissance de cause.

Certes, les informations délivrées par ces représentants d'intérêts sont, par nature, orientées puisqu'elles défendent un objectif particulier. Mais il revient au parlementaire de faire le tri entre les données qui lui sont transmises et de les confronter à d'autres pour en vérifier la véracité et la cohérence.

En regard de cette exigence d'information des parlementaires, il faut noter également les attentes de l'opinion publique pour participer plus directement au dialogue et à la négociation. Avec l'émergence de la société civile, les groupes sociaux demandent à être

associés davantage à la décision politique. Cette demande est bien évidemment facilitée par les techniques d'information et de communication modernes, qui placent le Parlement sous l'œil constant des citoyens. Dans cet espace ouvert, il est facile de se mobiliser, de s'organiser en groupe et d'interpeller les décideurs publics. Les lobbies jouent alors un rôle de contrôle de l'action publique, alertant l'opinion en cas de besoin et permettant aux individus les plus directement concernés de se mobiliser ou de s'organiser.

b) La mise en place d'un cadre juridique destiné à lutter contre le trafic d'influence

L'émergence du lobbying a rendu obligatoire la mise en place d'une réglementation destinée à éviter les abus, afin de clairement déterminer ce qui relève de l'information de ce qui caractérise des faits de corruption ou de trafic d'influence. Le parlementaire doit toujours être préservé, dans l'exercice de son mandat, de toute pression extérieure.

En tout premier lieu, l'article 27 de la Constitution, dispose que tout mandat impératif est nul. Ainsi est garantie la liberté d'expression et de vote des représentants de la Nation, à l'abri de toute pression extérieure.

Cette règle fondamentale de nos institutions est reprise à l'article 79 du Règlement de l'Assemblée nationale, qui dispose qu'il est interdit aux députés, sous peine disciplinaire prévue aux articles 70 à 76 du Règlement, « *d'adhérer à une association ou à un groupement de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels ou de souscrire à l'égard de ceux-ci des engagements concernant sa propre activité parlementaire, lorsque cette adhésion ou ces engagements impliquent l'acceptation d'un mandat impératif* ».

Avec l'émergence d'un lobbying organisé et reconnu est apparue la nécessité d'aller plus loin en sanctionnant les comportements ne respectant pas ce cadre constitutionnel : il a fallu ainsi encadrer juridiquement cette activité de lobbying afin de tracer clairement les limites entre ce qui relève de l'information apportée aux décideurs publics et les tentatives d'influence ou de corruption de la décision publique.

Les articles 433-1 et 433-2 du nouveau code pénal relatifs à la « *corruption active et au trafic d'influence commis par les particuliers* » apparaissent ainsi comme les principales règles de droit pouvant être opposés à cette forme déviante du lobbying.

L'article 433-1 dispose ainsi que : « *Est puni de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 € d'amende le fait de proposer, sans droit, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour obtenir d'une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public, investie d'un mandat électif public :*

1° soit qu'elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat ;

2° soit qu'elle abuse de son influence réelle ou supposée en vue d'obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou tout autre décision favorable.

Est puni des mêmes peines le fait de céder à une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public qui sollicite, sans droit, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour accomplir, s'abstenir d'accomplir un acte visé au 1° ou pour abuser de son influence dans les conditions visées au 2° ».

L'article 433-2 dispose par ailleurs que : *« Est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende le fait, par quiconque, de solliciter ou d'agréer, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour abuser de son influence réelle ou supposée en vue d'obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou autres décisions favorables. Est puni des mêmes peines le fait de céder aux sollicitations prévues à l'alinéa précédent, ou de proposer, sans droit, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour qu'une personne abuse de son influence réelle ou supposée en vue d'obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou autres décisions favorables ».*

Parallèlement, le code pénal prévoit également des dispositions visant les responsables publics impliqués dans ces infractions : condamnation des délits de corruption passive (article 432-11), de prise illégale d'intérêts (article 432-12) et de trafic d'influence (article 432-13) commis par des personnes exerçant une fonction publique.

Dans ce cadre juridique désormais bien connu des professionnels et des décideurs publics, la pratique du lobbying évolue désormais vers une professionnalisation des acteurs et la mise en place de règles déontologiques.

c) Le lobbying aujourd'hui : une professionnalisation des acteurs et la mise en place de règles déontologiques

La multiplication des modes d'accès aux décideurs publics rend la définition du lobbying difficile. Il ne peut s'agir en tout cas d'une définition fonctionnelle, car le lobbying concerne toute sorte d'organisations : associations, entreprises privées, fédérations professionnelles...

De manière générale, un lobby est défini comme une entité organisée qui cherche à influencer les pouvoirs publics et les processus politiques dans un sens favorable à ses intérêts, sans pour autant participer à la compétition électorale, ce qui le distingue du parti.

Historiquement, on désigne par ce vocable deux activités complémentaires :

– le démarchage politique qui est l'activité consistant à créer des réseaux de contacts en vue de favoriser une issue favorable dans une négociation politique en cours. Concrètement, cela peut prendre des formes assez variées : rencontrer des membres du gouvernement, des parlementaires et des hauts fonctionnaires ; fournir des analyses/une expertise aux ministères, aux commissions parlementaires ; participer à des auditions/concertations ; participer à des comités d'experts ; négocier avec les pouvoirs publics et d'autres groupes d'intérêt afin de créer des coalitions de groupes plus influents ;

– et la veille informationnelle qui est étroitement liée à cette activité : elle consiste à surveiller un secteur politique donné, afin de pouvoir réagir – préparer une position, une contre-expertise, une mobilisation – dans des délais aussi brefs que possible, dès lors que les intérêts du groupe sont en jeu.

Concrètement, les lobbies aujourd’hui peuvent être classés en deux grandes familles : les sociétés de conseil, qui ont un portefeuille de clients et sont missionnés par ces clients pour défendre une position, leur faire rencontrer des décideurs publics, leur fournir un mode de communication pour mieux faire aboutir leurs revendications ; les chargés de relations institutionnelles au sein d’une organisation (entreprise, association, organisation professionnelle) qui défendent la position de cette organisation et en sont les salariés.

Quelle que soit la forme que revêtent ces lobbies, il est indéniable qu’il s’agit d’un secteur en pleine mutation : après les professionnels formés « sur le tas », grâce à un carnet d’adresses obtenu au gré des passages dans des cabinets ministériels ou en tant que collaborateurs de parlementaires, arrive une génération formée dans les grandes écoles de commerce ou les instituts d’études politiques, avec des formations diplômantes spécifiques en lobbying.

Le rôle qu’ils entendent jouer dans l’espace public les pousse vers une démarche de responsabilisation et de respectabilité. Ainsi, nombreuses sont les sociétés de relations publiques qui édictent leur propre charte de déontologie, garantissant ainsi à leurs clients le respect de principes éthiques dans la conduite des négociations avec les pouvoirs publics. Cette exigence en interne est, bien évidemment, un argument de vente. Mais il serait très réducteur de ne voir dans ces chartes de déontologie qu’une démarche commerciale ; la crédibilité et l’honorabilité de la profession reposent désormais sur une conduite exemplaire.

C’est la raison pour laquelle à ces chartes de déontologie en interne viennent s’ajouter des règles édictées au niveau des associations professionnelles : que ce soit pour l’Association des représentants auprès des pouvoirs publics, ou l’Association française des conseils en lobbying, l’adhésion à ces associations exige au préalable un processus de sélection et le respect de principes déontologiques à travers une charte ou un code de l’organisation professionnelle.

Enfin, il convient de citer également, pour les seules sociétés cotées, le principe de Responsabilité sociale des entreprises (RSE) qui exige la mise en place d’instruments de *reporting* avec des règles très contraignantes en matière de liens avec les pouvoirs publics. Pour les chargés de relations publiques de ces sociétés, les contacts avec les parlementaires doivent répondre à un cahier des charges réglementé qui va au-delà même des règles déontologiques habituelles.

C’est dans ce contexte de responsabilisation des représentants d’intérêts que le Bureau de l’Assemblée nationale a mis en place, en 2009, une réglementation spécifique, sur le modèle de ce qui peut se rencontrer dans les autres grandes démocraties occidentales.

II. La réglementation mise en place à l'Assemblée nationale en 2009 : un modèle novateur de promotion de la transparence des relations entre décideurs publics et représentants d'intérêts

a) Les objectifs poursuivis par le Bureau

En juillet 2008, le Bureau de l'Assemblée nationale crée, à l'initiative du Président Bernard Accoyer, un groupe de travail chargé d'une réflexion sur la présence des représentants d'intérêts à l'Assemblée nationale. Présidé par M. Marc Le Fur, président de la délégation chargée des groupes d'études, ce groupe de travail s'inscrit dans la continuité des travaux menés par le groupe d'études co-présidé par Mme Arlette Grosskost et M. Patrick Beaudoin sur les groupes d'intérêts.

L'initiative de ce groupe de travail était sans précédent en France puisque, pour la première fois, une institution publique française réfléchissait aux moyens de mieux encadrer l'activité en son sein des représentants d'intérêts.

Le groupe de travail aboutit très rapidement à un constat : il semblait difficile, voire impossible, d'« interdire » les lobbies à l'Assemblée nationale. S'il convient donc d'accepter l'existence des lobbies, il restait à en réglementer le rôle, afin de respecter trois objectifs :

- l'obligation de transparence ;
- l'obligation de publicité : la publicité consiste à mettre ces informations à la disposition du public afin que chacun puisse avoir l'opportunité d'en prendre connaissance ;
- la définition d'une charte des devoirs : les devoirs des lobbyistes sont à définir dans un texte avec plus de netteté et de précision, notamment dans leurs relations avec les élus et les fonctionnaires. Par exemple, il paraissait nécessaire qu'ils s'engagent à ne pas transmettre aux institutions publiques des informations et des données qu'ils savent fausses ou, en cas de doute, qu'ils ne les transmettent qu'avec des réserves.

b) La réglementation mise en place par le Bureau en juillet 2009

Adoptées le 8 juillet 2009, après avoir fait l'objet de plusieurs réunions de Bureau, les règles mises en place pour les représentants d'intérêts, terme préféré à celui de lobbyistes, prévoient que tout représentant d'intérêts publics ou privés (autorités administratives, organismes publics, organisations professionnelles, entreprises privées, sociétés de conseil, associations), figurant sur une liste fixée par le Bureau, peut bénéficier d'un badge ouvrant des droits d'accès au Palais Bourbon.

Pour pouvoir figurer sur cette liste, les représentants d'intérêts doivent remplir un formulaire donnant des informations sur leurs activités et les intérêts qu'ils défendent. La liste des représentants d'intérêts ainsi que ces informations sont rendues publiques sur le site de l'Assemblée nationale.

Ces représentants doivent également souscrire à un code de conduite adopté par le Bureau : aux termes de ce code, les informations apportées aux parlementaires ne doivent pas comporter d'éléments volontairement inexacts destinés à les induire en erreur et doivent être ouvertes sans discrimination à tous les députés quelle que soit leur appartenance politique.

Les représentants d'intérêts ne peuvent se prévaloir, vis-à-vis de tiers, à des fins commerciales ou publicitaires, de leur présence sur la liste fixée par le Bureau. Enfin, le code interdit aux représentants d'intérêts de céder à titre onéreux ou contre toute forme de contrepartie des documents provenant de l'Assemblée nationale, d'utiliser du papier à en-tête ou le logo de l'Assemblée nationale et d'entreprendre des démarches publicitaires ou commerciales dans les locaux de l'Assemblée nationale.

L'ensemble du dispositif est placé sous la responsabilité d'une délégation, la délégation aux groupes d'études, renommée, pour la circonstance, délégation aux représentants d'intérêts et aux groupes d'études. C'est à cette délégation qu'il revient d'instruire les demandes d'inscription sur la liste et c'est sur son rapport que le Bureau peut décider de retirer de la liste, à titre provisoire ou définitif, un représentant d'intérêts qui n'aurait pas respecté ce code.

Chaque demande est analysée par la délégation, ou le Bureau, en croisant trois critères estimés incontestables : l'importance de la société ou de l'organisme (chiffre d'affaires, nombre de salariés, importance relative dans le secteur), l'intérêt pour le législateur et, pour les sociétés de conseil, la diversité des intérêts représentés.

c) Le bilan du dispositif

La réglementation mise en place en juillet 2009 a été bien accueillie par les professionnels amenés à travailler avec les parlementaires. Le fait que les associations représentatives du lobbying, telles que l'ARPP ou l'AFCL aient été consultées au préalable, explique certainement la perception positive du dispositif par les professionnels.

Cette réglementation a également été bien perçue par les associations dites « citoyennes » qui assurent une veille de l'exercice parlementaire : que ce soit l'association Regards Citoyens, Transparency International ou le Réseau Base, toutes ont souligné l'avancée décisive que constituait ce nouveau registre de représentants d'intérêts.

L'initiative a même fait des émules : en 2010, le Sénat met au point une réglementation similaire à celle de l'Assemblée nationale, la différence essentielle résidant dans l'autorité désignée pour l'inscription sur le registre, une autorité politique, avec une Délégation composée de députés, pour l'Assemblée nationale, une instruction uniquement administrative pour le Sénat.

Hormis, donc, le Sénat, l'Assemblée nationale est la seule institution publique à avoir mis en place une réglementation publique et officielle du lobbying : aucune autre administration, nationale ou locale, n'a entrepris cette démarche de transparence.

Sur un plan statistique, la délégation chargée des représentants d'intérêts a tenu 10 réunions et le délai moyen pour l'instruction d'un dossier s'est élevé à un mois et demi. En décembre 2012, M. Marc Le Fur, Président de la Délégation, annonce qu'il n'instruira plus de dossiers d'ici les élections législatives, afin de ne pas ouvrir l'accès aux lobbyistes durant une période où les députés sont en campagne électorale.

Au total, 141 représentants d'intérêts ont été inscrits sous la XIIIème législature sur la liste disponible sur le site de l'Assemblée nationale. Parmi ceux-ci, une vingtaine de

représentants d'intérêts ne se déplacera pas pour venir chercher le badge d'accès auquel l'inscription sur le registre lui donne droit. Le Bureau a procédé à un retrait de badge, l'entreprise accréditée à l'Assemblée nationale ayant tenté d'influer sur le contenu d'un rapport d'une mission d'information au Sénat. Dans ce cas précis, le Bureau a considéré que le lien de confiance avec l'entreprise était rompu et ce, alors même que le représentant d'intérêt de cette entreprise à l'Assemblée nationale n'était pas personnellement partie prenante au scandale mis à jour au Sénat.

L'analyse de la répartition des 141 représentants d'intérêts sous la XIIIème législature donne les résultats suivants :

Autorités administratives :	4
Organismes publics :	23
Associations :	22
Organisations professionnelles :	49
Entreprises :	32
Sociétés de conseil :	11

Si le dispositif mis en place en 2009 constitue une avancée décisive pour la promotion de la transparence des relations entre décideurs publics et lobbyistes, il n'en reste pas moins qu'il fait également l'objet de critiques récurrentes, qu'elles proviennent des parlementaires eux-mêmes, des lobbyistes ou des médias.

En premier lieu, le faible nombre d'inscriptions suscite évidemment la perplexité. Mis en regard avec les 5.500 inscrits sur le registre européen, il est indéniable que le registre n'a pas trouvé le succès escompté auprès des professionnels, et ce, même en tenant compte du taux de refus des dossiers par la Délégation, estimé à 20 % des demandes.

Lors des auditions menées par votre rapporteur, les critiques ont porté, de façon unanime, sur les critères retenus par la Délégation pour la validation d'un dossier. Considérés comme opaques, ils n'ont pas répondu à l'attente de transparence et d'objectivité ; la procédure d'instruction des dossiers par la Délégation est ainsi critiquée pour sa subjectivité dans un dispositif qui se voulait irréprochable.

Cette critique n'est que partiellement fondée : en effet, loin d'exprimer une volonté de dissimuler des choses, le manque de transparence est davantage lié au manque d'informations dont dispose la Délégation : en présence d'une documentation lacunaire, elle est souvent contrainte de s'en tenir à une instruction très superficielle, se fondant bien souvent sur des renseignements obtenus en consultant le site internet du demandeur.

Par ailleurs, le climat a connu une détérioration en juillet dernier : le Bureau a en effet procédé au retrait de la liste de six représentants d'intérêts, au motif qu'ils étaient issus de secteurs reconnus comme sensibles en terme d'influence. À compter de cette décision, l'inscription sur le registre a été perçue par les lobbyistes comme présentant un risque pour la réputation des entreprises puisque le Bureau pouvait, du jour au lendemain, en décider le retrait, avec toute l'attention médiatique qu'une telle décision suscitait. Il revint au Président de la Délégation d'expliquer cette décision prise de façon collective en faisant valoir que, sur certains secteurs, l'inscription des organisations professionnelles paraissait préférable à

l'inscription en direct des entreprises. Bien qu'exprimant une volonté unanime du Bureau, il faut reconnaître que cette explication ne fut pas audible par les représentants d'intérêts.

Cette décision n'a donc pas contribué à susciter l'adhésion des professionnels au dispositif.

Du côté des parlementaires, le registre des représentants d'intérêts n'a pas non plus réussi à devenir un outil de travail dans leurs relations avec les secteurs professionnels, les entreprises ou les organismes publics. Peu de parlementaires s'y réfèrent, les données rendues publiques sur le site n'étant pas, et de loin, suffisamment complètes pour être une source d'informations incontournable.

Enfin, il faut également reconnaître que le dispositif mis en place n'a pas réussi à lever toutes les suspicions auprès du grand public ; si l'on en juge au nombre de reportages dans les médias sur le thème du lobbying au Parlement, le registre des représentants d'intérêts n'a pas permis de mettre fin aux fantasmes. Surtout, et c'est une critique récurrente émise par les associations de veille citoyenne, le registre ne retrace pas l'ensemble des activités des lobbyistes à l'Assemblée nationale. Dans la mesure où les parlementaires sont libres de rencontrer qui ils souhaitent dans le cadre de l'exercice de leur fonction parlementaire, de nombreux représentants d'intérêts préfèrent accéder à l'Assemblée nationale sur simple rendez-vous avec un parlementaire, plutôt que de jouer le jeu de la transparence, avec inscription sur le registre, pour obtenir un badge d'accès. Dans cette optique, la réglementation mise en place par le Bureau ne peut prétendre à l'exhaustivité des activités des représentants d'intérêts.

III. Les propositions du groupe de travail sur la réglementation mises en œuvre sous la précédente législature

C'est sur ce bilan nuancé que le groupe de travail a mené les auditions des représentants d'intérêts et des associations de veille citoyenne ; tout en saluant les aspects novateurs de la réglementation, le groupe de travail a néanmoins déploré un système d'entre-deux, qui ne réussit pas à assurer une complète transparence, tout en ne répondant pas non plus aux besoins des représentants d'intérêts.

Le groupe de travail s'est donc attaché à réfléchir à un système plus ouvert, plus transparent, tout en réformant les aspects les plus contestés, à savoir l'accès des représentants d'intérêts à l'Assemblée nationale.

a) Le registre des représentants d'intérêts : un dispositif ouvert, avec une inscription de droit

Les préconisations du groupe de travail visent à faire du registre des représentants d'intérêts un instrument objectif, à la disposition des parlementaires et du public.

Pour cela, la procédure d'inscription serait modifiée afin, d'une part, d'accroître le contenu des obligations déclaratives exigées des représentants d'intérêts et, d'autre part, de rendre l'inscription sur le registre automatique, sous réserve d'avoir rempli les champs de renseignement dans leur totalité.

Les nouvelles obligations déclaratives permettraient ainsi de mieux informer les parlementaires, et le public, sur les motivations du demandeur. Le formulaire serait dans cette perspective enrichi de différentes rubriques, différenciées en fonction de la nature du demandeur. À titre d'exemple, une organisation professionnelle devrait ainsi préciser les chiffres de sa représentativité, une association devrait faire état de ses sources de financement et de la qualité de ses membres (personnes physiques, personnes morales ...).

Pour tous les demandeurs, quelle que soit leur nature, seraient également demandées des informations concernant les actions menées annuellement en matière de lobbying (par un chiffrage financier ou par une description de ces actions) ; pour les entreprises, pourrait être prévu un paragraphe spécifique consacré à l'éthique, afin de savoir si l'entreprise a déjà mis en place un cadre déontologique (dans le cadre des obligations RSE ou d'une charte déontologique spécifique).

Parallèlement, la demande du représentant d'intérêt ne ferait plus l'objet d'une instruction par une délégation, une autorité politique ou une autorité administrative, puisque, sous réserve que l'ensemble des champs soit correctement rempli, le renseignement du formulaire vaudrait inscription sur le registre.

Un tel dispositif satisferait ainsi aux propositions des associations de lobbyistes puisque serait supprimé tout filtre par la Délégation ; les critiques portant sur l'opacité des critères deviendraient dès lors sans objet.

Le renforcement des obligations déclaratives est motivé à la fois par un souci de transparence et, également, par un souci d'information des députés. S'il n'existe plus de Délégation pour opérer un filtrage, c'est au député qu'il reviendra, au vu des informations qui lui seront fournies par le registre, sur le site de l'Assemblée nationale, de juger de la représentativité du lobby. Dès lors, une information complète est nécessaire, et bien évidemment, cette information doit être rendue publique. Dans ce dispositif, le registre devient une « banque de données » sur les lobbies, davantage qu'un registre d'accréditation.

Ce système a l'avantage de la simplicité, de la transparence et de l'objectivité ; il supprime également un effet pernicieux du dispositif actuel, qui tend à faire de l'inscription sur le registre un avantage commercial, une sorte de « label ». Ainsi, et c'est particulièrement vrai pour les sociétés de relations publiques, l'inscription sur le registre est présentée comme un gage de crédibilité, une « accréditation » officielle auprès des pouvoirs publics. La libéralisation de l'inscription permettrait au contraire de casser cette pratique en mettant toutes les demandes sur le même plan.

b) Le corollaire de l'inscription de droit : la suppression du badge d'accès ou des conditions d'accès restreintes

Une telle réforme de la procédure d'inscription sur le registre des représentants d'intérêts présente le risque de susciter une explosion des demandes ; aussi, cette réforme suppose-t-elle comme préalable la suppression du droit d'accès automatique à l'Assemblée nationale.

La restriction ou la suppression de l'accès à l'Assemblée nationale, liée actuellement à l'inscription sur le registre, est motivée par des impératifs de sécurité évidents, dans un dispositif qui risque de voir le nombre d'inscriptions exploser.

L'attribution d'un badge d'accès suscite de fortes réticences de la part des députés, qui ressentent très négativement le démarchage dont ils peuvent faire l'objet, au détour d'un couloir. Mais, et c'est pour votre rapporteur, un constat plus étonnant, ce badge d'accès fait également l'objet de réserves de la part des associations de lobbyistes. L'accès à l'Assemblée nationale ne paraît plus correspondre aux pratiques du lobbying, ou du moins n'est plus en phase avec une nouvelle génération de lobbyistes soucieuse de crédibilité. Ainsi, les lobbyistes rencontrés ont tous indiqué que l'accès aux parlementaires se faisait désormais par le biais de rendez-vous dûment pris à l'avance et enregistrement à la réception de l'Assemblée nationale. La pratique du lobbying en tant que telle, à savoir arpenter les couloirs à la rencontre de parlementaires, est décrite comme inefficace et potentiellement source d'incidents.

En outre, si un badge d'accès pouvait fort bien se justifier à l'époque des documents papiers, disponibles au guichet de la distribution, la dématérialisation des procédures ainsi que le site Internet permettent dorénavant d'obtenir l'ensemble des informations sans déplacement physique.

Bon nombre de lobbyistes ont en conséquence indiqué avoir délibérément renoncé à faire usage de leur badge, alors même qu'ils sont inscrits sur le registre. Certains d'entre eux ne sont même jamais venus chercher leur badge.

Dès lors, compte tenu de ces interrogations sur l'utilité d'un badge, votre rapporteur a souhaité revoir les conditions d'accès à l'Assemblée nationale.

Dans ce nouveau dispositif, l'inscription sur le registre des représentants d'intérêts continuerait à donner accès à l'Assemblée nationale, par l'attribution d'une carte spécifique. Néanmoins, cette carte en elle-même ne donnerait pas accès à l'Assemblée nationale : elle devrait être présentée à la réception, et c'est sur sa présentation que serait attribué un badge d'accès, valable pour la journée, non nominatif mais clairement identifié comme un badge de représentant d'intérêts. Par rapport à un accueil comme simple visiteur, l'avantage du badge journalier permet de ne pas motiver la demande d'accès à l'Assemblée nationale. Qu'il ait, ou non, rendez-vous avec un parlementaire, le représentant d'intérêt a droit d'entrer. Seulement, contrairement au dispositif existant, sa venue est dûment signalée au service de la réception.

Parallèlement, plusieurs conditions seraient mises en place pour l'utilisation de ce droit d'accès facilité. En premier lieu, le paragraphe II de l'article 26 de l'Instruction générale du Bureau serait supprimé. Aux termes de ce paragraphe, les représentants d'intérêts ont accès à la salle des quatre colonnes et la salle des pas-perdus, selon des modalités et des horaires précis. Cet accès ne se justifie pas aujourd'hui, sauf à retenir la vieille acception du terme lobbyiste comme celui qui fait les couloirs pour alpaguer le parlementaire. Cette manière de faire ne se justifie plus et correspond à une époque que tout le monde espère voir révolue. En conséquence, du fait de la suppression de ce paragraphe de l'article 26 de l'IGB, le représentant d'intérêt ne pourrait être présent à l'Assemblée nationale que dans un but précis : rencontrer un parlementaire, sur rendez-vous, assister à une réunion ouverte au public, venir chercher un document...

Les représentants d'intérêts pourraient être ainsi amenés à justifier leurs déplacements au sein de l'Assemblée. Au besoin, le code de déontologie imposé aux représentants d'intérêts serait complété afin d'indiquer clairement que le badge ne donne pas accès aux locaux, de manière indifférenciée, mais permet seulement de faciliter les formalités à l'accueil. Ensuite, une fois sur place, le représentant d'intérêt ne peut « faire antichambre » dans l'attente d'interpeller un parlementaire.

c) Une reconnaissance plus officielle du rôle des lobbies dans le processus d'élaboration de la décision publique

Nonobstant un contexte hostile au lobbying, il est possible d'envisager sereinement les relations entre lobbies et Parlement, en faisant preuve de pédagogie. Les auditions d'associations particulièrement vigilantes sur cette question ont démontré que la présence de lobbies à l'Assemblée nationale n'est plus aussi décriée. À une époque où la législation est de plus en plus technique et complexe, la nécessité pour le parlementaire d'avoir accès à une autre source d'informations que les informations dispensées par l'administration apparaît indispensable.

Dans ce contexte, les lobbies apparaissent comme un moyen d'apporter aux parlementaires des éléments d'information, certes subjectifs, mais proches du terrain.

Ainsi, en partant de l'idée que les lobbies sont nécessaires à l'exercice démocratique, sous réserve de garder avec eux des relations distancées, il est possible de plaider pour la mise en place de liens de coopération rénovés entre Parlement et représentants d'intérêts.

Cela nécessite en premier lieu de compléter le code de déontologie à l'attention des représentants d'intérêts afin de les astreindre à un devoir de transparence et de pluralisme. L'information qu'ils dispensent doit être publique et transmise aux parlementaires concernés par un sujet, sans considération d'appartenance politique.

Du côté du Parlement, il pourrait, en contrepartie, être mise en place une série de mesures destinées à reconnaître de façon plus officielle qu'il ne l'est actuellement le rôle des lobbies dans la décision publique.

Cela passerait notamment par l'obligation, pour les rapporteurs d'un texte, de faire état de l'ensemble des auditions conduites dans le cadre du rapport. À l'heure actuelle, il est habituel que cette liste figure en annexe des rapports ; néanmoins, les auditions des associations citoyennes ont montré une certaine méfiance vis-à-vis de ces listes d'audition, jugées incomplètes ou, pour un certain nombre de rapports, inexistantes. Un moyen simple d'apaiser les craintes ou les suspicions à ce sujet serait de faire de cette pratique une obligation : l'article 45 du Règlement de l'Assemblée nationale serait modifié en conséquence afin d'indiquer que les rapports doivent faire état, soit de la liste des personnes auditionnées, soit, en cas d'absence d'auditions (rapports de seconde lecture, rapports CMP...) de la mention que le présent rapport n'a fait l'objet d'aucune audition.

Il pourrait également être distingué, dans cette annexe, les représentants d'intérêts inscrits sur la liste de ceux qui ne le sont pas : seraient ainsi clairement mis en avant les lobbyistes qui « jouent le jeu de la transparence ».

Une autre proposition, beaucoup plus innovante, consisterait à apporter aux représentants d'intérêts une information facilitant leur relation avec les pouvoirs publics : il s'agirait ainsi de mettre en place des alertes qui seraient adressés aux représentants inscrits au préalable dans un secteur particulier. Lorsqu'un texte est prévu à l'ordre du jour dans ce secteur ou lorsque le secteur fait l'objet d'une actualité parlementaire, le représentant reçoit une alerte par mail.

Ce dispositif donnerait à l'inscription sur le registre une véritable utilité pratique : elle se justifierait notamment dans la perspective où serait définitivement supprimé le badge d'accès à l'Assemblée nationale. L'accès à l'information viendrait ainsi remplacer l'accès physique.

Plus innovante encore, le groupe de travail a réfléchi à la possibilité d'une participation des représentants d'intérêts au processus parlementaire par la mise en ligne, pour chaque projet ou proposition, des positions défendues par les lobbies inscrits sur le registre. Ce système s'inspire de ce qui existe à la Commission européenne, où, lorsqu'un projet de directive ou de règlement est en préparation, les représentants d'intérêts sur le sujet sont invités à participer à une « consultation publique ».

Adapté à l'Assemblée nationale, ce système permettrait aux représentants d'intérêts inscrits sur le registre de faire paraître leur contribution.

L'inscription sur le registre conditionnerait ce droit à contribution. Dans le même temps, cette contribution permettrait de rendre accessibles les informations aujourd'hui dispensées à quelques parlementaires ciblés.

Pour innovante qu'elle soit, cette proposition ne fait pas consensus au sein du groupe de travail. Les membres de la Délégation ont en effet fait part de leurs craintes que ces contributions ne viennent brouiller le message parlementaire et l'information des visiteurs du site. Ces contributions pourraient être, dans un premier temps du moins, réservées aux parlementaires, l'objectif étant de faciliter leur information. La mise en ligne ne se ferait donc que sur le site interne de l'Assemblée nationale.

Quoi qu'il en soit, cette proposition, si elle était retenue par le Bureau, exige une adaptation conséquente de l'outil informatique du site de l'Assemblée ; elle ne pourrait donc être mise en œuvre qu'au cours d'une étape ultérieure.

IV. Des propositions complémentaires pour ouvrir l'Assemblée nationale et promouvoir la transparence

a) L'amélioration de la transparence dans les relations au quotidien avec les lobbies

Dans l'ensemble du dispositif proposé, les députés conserveraient la possibilité de prendre des contacts avec toutes les personnes ou organisations dont ils jugent utile l'audition.

Le registre des représentants d'intérêts n'est pas conçu, dans cette réforme, comme une procédure obligatoire préalable à la prise de contact avec un parlementaire. En cela, le groupe de travail, suivi par le Bureau, n'a pas souhaité s'inspirer du système mis en place au Canada.

Néanmoins, sans opter pour une réglementation trop dirigiste, il convient de sensibiliser les parlementaires sur cette nécessaire démarche de transparence. Plusieurs membres du Bureau ont ainsi souhaité que les réunions organisées à l'Assemblée nationale avec des représentants d'intérêts puissent être indiquées au Feuilleton, avec les noms des personnes invitées et le thème. Sans que cela prenne un caractère systématique, cette publication permettra de mieux connaître le travail des parlementaires.

b) Une meilleure réglementation des colloques à l'Assemblée nationale

La pratique d'organisation de colloques à l'Assemblée nationale est peu connue ; elle ne paraît pas, de prime abord, susciter de difficultés car elle est destinée à offrir un cadre de débat au sein d'une Assemblée qui met justement le débat public à l'honneur.

Il apparaît néanmoins que ces colloques, qui ont généralement lieu au 101 rue de l'Université, Salle Lamartine ou Salle Victor Hugo, sont organisés par des groupes privés, et notamment des sociétés de relations publiques. Il s'agit donc d'une activité commerciale qui prend place dans ce lieu si symbolique pour le débat démocratique qu'est l'Assemblée nationale. C'est là la première difficulté : une telle mise à disposition des salles ne va pas sans créer une confusion pour les participants ou le public de ces colloques. La mention « sous le haut patronage » de tel ou tel député contribue à accroître cette confusion.

Pour trouver les financements correspondant à la location des salles, les sociétés de relations publiques démarchent des entreprises ou des institutions susceptibles d'être concernées par le sujet du colloque. C'est ici que le bât blesse : il est possible d'imaginer qu'en fonction de leur contribution financière, les entreprises aient accès à une tribune plus ou moins importante. Le colloque, qui au départ est un moyen de rendre publics tous les points de vue sur un sujet, prend un tour beaucoup plus subjectif.

Cette situation est peu satisfaisante pour plusieurs raisons : en premier lieu, elle oblige le participant d'un colloque à monnayer son intervention. Les plus gros contributeurs sont ainsi ceux qui seront les mieux « servis » dans le programme du colloque ; cette

contribution fait également peser sur les participants des frais que beaucoup jugent exorbitants, et pourtant inévitables s'ils veulent obtenir une visibilité sur un débat. Les frais de participation demandés sont peu de choses pour une grosse entreprise publique ou privée ; ils deviennent rédhibitoires pour des petites structures ou des associations. Cette inégalité dans la présence aux manifestations a forcément un impact sur la tonalité des débats.

Il n'est pas sûr par ailleurs que les parlementaires aient à gagner à de telles pratiques : peu au fait des règles de financement des colloques, les parlementaires n'ont pas toujours une vision claire de la façon dont les intervenants ont été démarchés, et quelles sont les entreprises contributrices. Il est ainsi arrivé que des députés soient pris à partie par telle ou telle association n'ayant pas eu accès à une tribune ou ayant dû payer des frais de participation élevés. C'est l'image même du parlementaire qui est atteinte lorsque un acteur du secteur s'estime privé de tribune.

Afin de mettre fin à de telles pratiques qui nuisent à l'image des parlementaires, il conviendrait d'inscrire formellement, dans le code de déontologie des représentants d'intérêts, l'interdiction d'organiser des colloques à l'Assemblée nationale dans lesquels les participants sont contraints de payer le droit d'intervenir.

c) Poursuivre la réflexion sur les aspects déontologiques : restreindre les conditions d'octroi de badges de collaborateurs bénévoles et mener une réflexion sur les députés-avocats

La question de la présence des lobbies à l'Assemblée nationale ne saurait uniquement se concentrer sur les professionnels du lobbying ; il convient d'ouvrir également la réflexion en direction des parlementaires, avec des questions qui relèvent de la déontologie des élus.

La première de ces questions porte sur la présence de collaborateurs bénévoles à l'Assemblée nationale. En sus des collaborateurs de députés, dûment rémunérés, le parlementaire a également la possibilité d'avoir des collaborateurs bénévoles ; ces derniers bénéficient d'un badge d'accès à l'Assemblée nationale, avec des conditions de circulation légèrement restreintes par rapport à celles prévues pour les collaborateurs contractuels.

Cette possibilité permet notamment de faciliter les formalités d'accueil pour les proches des députés ou pour des collaborateurs travaillant dans des organismes ou des collectivités territoriales présidés par les parlementaires.

Il apparaît que cette facilité est également utilisée par des lobbyistes qui profitent de l'absence de réglementation du statut de collaborateur bénévole pour obtenir, avec l'accord du député dont ils dépendent, un droit d'accès privilégié. Ce dévoiement du badge de collaborateur bénévole relève de ce qu'il y a de plus détestable dans la pratique du lobbying et il est impératif d'y mettre fin.

Déjà, sous la précédente législature, le Bureau avait retiré son badge de collaborateur bénévole à un lobbyiste confirmé, qui avait fait la une d'un reportage télévisé. Il importe d'être dorénavant beaucoup plus ferme avec cette pratique et de ne pas attendre qu'un scandale soit révélé par un reportage de presse pour prendre des mesures ; aussi est-il proposé

d'assortir toute demande de badge de collaborateur bénévole d'un volet de renseignements destinés à s'assurer qu'il ne s'agit pas d'un badge de complaisance. Ne seraient autorisés, dans ce dispositif, que les badges délivrés pour des raisons familiales, les badges délivrés aux stagiaires ou, éventuellement, en lien avec un mandat local ou une responsabilité dans un organisme extérieur. La demande ferait en outre l'objet d'un engagement sur l'honneur, du député, comme du bénéficiaire, indiquant que l'intéressé n'utilise pas ce badge à des fins de lobbying.

Parallèlement, il convient de poser la question, plus générale, de la déontologie des personnes assistant les parlementaires, qu'ils soient collaborateurs ou fonctionnaires. Il peut ainsi arriver qu'un collaborateur exerce, à côté de son contrat collaborateur, une fonction rémunérée par des représentants d'intérêts. De même, les collaborateurs, comme les fonctionnaires, sont parfois sollicités pour assister à des présentations par des lobbies, sans être suffisamment alertés de la teneur des intérêts qui y sont défendus. Sur toutes ces questions, le Bureau a suggéré de confier à Noëlle Lenoir, Déontologue de l'Assemblée nationale, une mission de réflexion sur la mise en place d'un code de déontologie.

Une autre réflexion qui doit être poursuivie, en lien avec la délégation chargée de l'application du statut du député, et la Déontologue de l'Assemblée nationale, porte sur le cas des députés exerçant eux-mêmes la profession de conseil, que ce soit dans une société de conseil ou au sein d'un cabinet d'avocats. Comme on le sait, l'article L.O. 146-1 du code électoral autorise un député à poursuivre ou débiter l'exercice de la profession d'avocat en cours de mandat. Cette facilité soulève de nombreuses questions sur le plan de la déontologie, notamment avec le développement de la profession d'avocat-lobbyiste, et il convient, dans cette perspective, de réfléchir aux passerelles permettant à un député, au terme de 8 ans de mandat, de bénéficier du titre d'avocat sans passer par la procédure de sélection réservée aux élèves avocats.

PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

- 1- renforcer les obligations déclaratives imposées aux représentants d'intérêts ;
- 2- faire de l'inscription sur le registre une inscription de droit, dès lors que l'ensemble des rubriques est dûment renseigné ;
- 3- rendre publiques les informations délivrées par les représentants d'intérêts lors de l'inscription ;
- 4- revoir les conditions d'accès des représentants d'intérêts à l'Assemblée nationale, en attribuant, sur présentation d'une carte spécifique, un badge d'accès pour une journée et un motif déterminé ;
- 5- modifier l'article 26 de l'Instruction générale du Bureau en supprimant la possibilité pour les représentants d'intérêts d'accéder à la salle des quatre colonnes et la salle des pas perdus ;
- 6- prévoir, dans le Règlement de l'Assemblée nationale, l'obligation de publier la liste des auditions et des personnes entendues par le député dans les rapports parlementaires, ainsi qu'une mention explicite lorsqu'aucune audition n'a été conduite ;
- 7- distinguer, dans la liste des auditions, les représentants d'intérêts inscrits sur le registre et respectant en conséquence la charte de déontologie ;
- 8- étudier la mise en place d'alertes pour les représentants d'intérêts inscrits sur le registre, dès lors qu'ils ont déclaré être intéressés par un secteur particulier ;
- 9- étudier la possibilité de mettre en ligne les contributions des représentants d'intérêts sur un projet ou une proposition de loi, pour les seuls représentants d'intérêts inscrits sur le registre ;
- 10- inviter les députés à rendre publiques les réunions avec les représentants d'intérêts dans les salles de l'Assemblée en mentionnant les noms et le thème de la rencontre dans le Feuilleton ;
- 11- compléter le code de déontologie des représentants d'intérêts afin d'interdire les colloques à l'Assemblée nationale assortissant le droit d'intervention à une participation financière ;
- 12- rendre obligatoire, pour les sociétés de relations publiques, la présence de leur client lors d'un rendez-vous avec un député ;
- 13- restreindre les conditions d'octroi des badges des collaborateurs bénévoles ;

- 14- confier à la Déontologue une mission sur la mise en place d'un code de déontologie pour les collaborateurs parlementaires et les fonctionnaires ;
- 15- mener une réflexion sur l'exercice de la profession d'avocat par les parlementaires.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

Mercredi 21 novembre 2012 :

Association Française du Conseil en Lobbying (AFCL) :

- M. Pascal Tallon, Président ;
- Mme Florence Maisel, trésorière ;
- Mme Capucine Fandre, vice-présidente ;
- M. Alexandre de Montesquiou, vice-président ;
- M. Nicolas Bouvier, président de la Commission de déontologie.

Mercredi 28 novembre 2012 :

– Mme Noëlle Lenoir, Déontologue de l'Assemblée nationale

– Association professionnelle des responsables des relations avec les pouvoirs publics (ARPP) :

- Mme Marie-Thérèse Suart-Fioravante, Présidente ;
- M. Nicolas de Warren, vice-président ;
- Mme Karine Grossetête.

Mardi 18 décembre 2012 :

Transparency International :

- Mme Anne-Marie Ducroux, membre du conseil d'administration ;
- Mme Myriam Savy, chargée d'études.

Mercredi 19 décembre 2012 :

Association Regards Citoyens :

- M. Christophe Boutet,
- M. Tanguy Morlier,
- M. Benjamin Ooghe-Tabanou, membres du conseil d'administration.

Mardi 8 janvier 2013 :

Association BASE (Business, Affaires publiques, stratégie et éthique) :

- Mme Emmanuelle Garault, Présidente ;
- M. Géry Lecerf.

Mardi 19 février 2013 :

Déplacement à Bruxelles :

- Rencontre avec les représentants du Cercle des Délégués Permanents Français ;
- M. José-Luis Rufas Quintana, chef de l'unité "transparence - accès du public aux documents" et Mme Marie Thiel, administratrice, Direction générale de la Présidence du Parlement européen ;
- M. Christian Linder, membre du cabinet du Commissaire Sefcovic, Vice-président de la Commission européenne en charge des relations avec des relations inter-institutionnelles et de l'administration et M. Gérard Legris, chef de l'unité transparence du Secrétariat général de la Commission européenne.

ANNEXE 1

La réglementation des lobbies au sein des instances européennes

I. Un registre commun au Parlement européen et à la Commission européenne

Le 23 juin 2011, le Parlement européen et la Commission européenne ont signé un accord interinstitutionnel sur l'établissement d'un registre commun de transparence destiné à répertorier l'ensemble des organismes intervenant dans le processus normatif des instances communautaires.

Ce registre commun est un outil de transparence puisqu'il permet aux citoyens d'obtenir plus aisément des informations sur les personnes ou les organisations en contact avec les institutions de l'Union européenne.

Le registre commun réunit les registres du Parlement et de la Commission, auparavant séparés. Par ailleurs, le Conseil des ministres européens a souhaité envoyer un observateur auprès du Secrétariat qui s'occupe du registre afin d'y être représenté également. C'est donc une démarche transversale entre institutions qui a été privilégiée, l'objectif étant d'offrir aux lobbyistes un guichet unique, avec un traitement identique des représentants d'intérêts.

II. Les activités enregistrées

Toute organisation ou personne se livrant à des « *activités menées dans le but d'influer directement ou indirectement sur l'élaboration ou la mise en œuvre des politiques et sur les processus de décisions des institutions de l'Union* » sont censées s'enregistrer. Ces activités englobent les contacts avec des membres ou des fonctionnaires des institutions européennes, la préparation, la diffusion et la communication de lettres, de matériel d'information ou de documents de discussion et de prises de positions, ainsi que l'organisation d'événements, de rencontres ou d'activités promotionnelles. La participation à des consultations formelles sur des actes législatifs ou à d'autres consultations ouvertes en font également partie.

Aucun seuil minimal en ce qui concerne le nombre de membres, d'employés ou de chiffre d'affaires n'est requis.

Les cabinets d'avocats, les consultants en affaires publiques, les entreprises privées et les organisations professionnelles peuvent s'inscrire ; en revanche, les collectivités locales ou les collectivités purement publiques ne sont pas censées s'enregistrer ; si elles le souhaitent, néanmoins, un registre particulier leur est réservé.

III. Une procédure d'inscription simple et rapide

Toute personne qui souhaite obtenir le titre de représentant d'intérêt doit formuler sa demande via une procédure d'inscription en ligne. Cette demande est ensuite traitée par le Secrétariat général, dans un délai de 2 à 3 jours ouvrables.

Ce délai correspond à une instruction du dossier se limitant à vérifier que tous les champs du formulaire sont correctement remplis. Il ne semble pas qu'il y ait à ce niveau, à la lecture des documents fournis par les instances communautaires, d'instruction des dossiers au regard de critères pré-établis. Le dossier n'est pas non plus soumis à l'examen préalable d'une autorité politique.

IV. Les obligations induites par une inscription sur le registre

Toute inscription sur le registre implique de souscrire à un code de conduite :

Code de conduite

Dans leurs relations avec les institutions de l'Union européenne, ainsi qu'avec les membres, les fonctionnaires et les autres agents de celles-ci, ceux qui s'enregistrent:

a. indiquent toujours leur nom et l'entité ou les entités qu'ils représentent ou pour lesquelles ils travaillent; déclarent les intérêts, objectifs ou finalités promus et, le cas échéant, spécifient les clients ou les membres qu'ils représentent;

b. n'obtiennent pas ou n'essaient pas d'obtenir des informations ou des décisions d'une manière malhonnête ou en recourant à une pression abusive ou à un comportement inapproprié;

c. ne prétendent pas avoir une relation formelle avec l'Union ou l'une quelconque de ses institutions dans leurs relations avec des tiers et ne présentent pas à tort l'effet de l'enregistrement d'une manière pouvant induire en erreur les tiers ou les fonctionnaires ou autres agents de l'Union;

d. veillent à fournir, lors de l'enregistrement et, ensuite, dans le cadre de leurs activités relevant du champ d'application du registre, des informations qui, à leur connaissance, sont complètes, à jour et non trompeuses;

e. ne vendent pas à des tiers des copies de documents reçus d'une institution de l'Union;

f. n'incitent pas les membres des institutions de l'Union, les fonctionnaires ou autres agents de l'Union ou les assistants ou stagiaires de ces membres à enfreindre les règles et les normes de comportement qui leur sont applicables;

g. respectent, lorsqu'ils emploient d'anciens fonctionnaires ou autres agents de l'Union ou assistants ou stagiaires de membres des institutions de l'Union, l'obligation qu'ont ces personnes de se conformer aux règles et aux exigences en matière de confidentialité qui leur sont applicables;

h. se conforment à toute réglementation sur les droits et responsabilités des anciens députés au Parlement européen et des anciens membres de la Commission européenne;

i. informent tous ceux qu'ils représentent de leurs obligations envers les institutions de l'Union.

Les personnes représentant, ou travaillant pour des entités qui se sont enregistrées auprès du Parlement européen afin de recevoir un titre nominatif non transférable d'accès aux locaux du Parlement européen :

j. respectent strictement les dispositions de l'article 9, celles de l'annexe X et celles de l'article 2, deuxième alinéa, de l'annexe I du règlement du Parlement européen;

k. s'assurent que toute assistance fournie dans le cadre de l'article 2 de l'annexe I du règlement du Parlement européen est déclarée dans le registre prévu à cet effet;

l. obtiennent, pour éviter d'éventuels conflits d'intérêts, l'accord préalable du ou des députés au Parlement européen concernés pour tout lien contractuel avec un assistant d'un député ou toute embauche d'un tel assistant et le déclarent ensuite dans le registre.

Le non-respect du code de conduite par ceux qui s'enregistrent ou par leurs représentants peut conduire, au terme d'une instruction qui respecte dûment le principe de proportionnalité et les droits de la défense, à l'application de mesures telles qu'une suspension ou une radiation du registre et, le cas échéant, au retrait des titres d'accès au Parlement européen délivrés aux personnes concernées ainsi que, s'il y a lieu, leurs organisations. La décision d'application de telles mesures peut être publiée sur le site internet du registre.

L'inscription sur le registre exige de répondre à des questions précises, et notamment le chiffre d'affaires ou les montants dépensés en termes de lobbying auprès de l'Union européenne. Les cabinets de consultant, ainsi que les cabinets d'avocats ont également l'obligation de donner les noms des clients pour lesquels ils exercent un lobbying auprès des institutions communautaires, ainsi que la part du chiffre d'affaires que ce lobbying représente.

Ces informations doivent être régulièrement mises à jour.

V. Les droits donnés par une inscription sur le registre

Le site Internet de la Commission européenne précise à de nombreuses reprises que l'enregistrement est facultatif et ne constitue en aucun cas une forme quelconque de reconnaissance, d'approbation ou d'accréditation des organisations par les institutions européennes.

L'inscription donne essentiellement droit à trois avantages :

- Un droit d'accès simplifié au Parlement européen ; toute personne inscrite sur le registre reçoit une autorisation d'accès pour une période d'un maximum de 12 mois. Une personne bénéficiant d'une autorisation d'accès peut obtenir l'accès au Parlement européen auprès des bureaux d'accueil de Bruxelles, Luxembourg et Strasbourg. Le nombre de badge par organisation n'est pas limité ; néanmoins, ne peuvent être présents en même temps au Parlement européen que quatre personnes de l'organisation ;

- Une alerte automatisée sur les sujets intéressant les représentants d'intérêts ; lors de l'inscription sur le registre, le demandeur coche une série de thèmes au sujet desquels il souhaite obtenir une information privilégiée. Tout lancement d'une consultation publique sur un projet d'acte communautaire dans les thèmes choisis par le représentant d'intérêt fait l'objet d'une alerte envoyée par courrier électronique ;

- Une participation privilégiée aux consultations publiques ; les représentants d'intérêts inscrits sur le registre ont la garantie que leurs contributions rendues dans le cadre de consultations publiques seront publiées ; les entités qui ne sont pas inscrites sur le registre peuvent demander à être publiées, mais leur contribution figure au rang de contributions individuelles.

VI. Les sanctions et le contrôle du registre

Le registre commun de transparence contient des informations aisément accessibles sur les organisations et sur les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne, ainsi que des données statistiques sur toutes les entités enregistrées, de même qu'une liste des personnes disposant d'une autorisation d'accès au Parlement européen.

Le secrétariat général ne vérifie pas les données introduites dans le registre, et il ne les valide pas non plus. Toutes les informations contenues dans le registre sont fournies sous la seule responsabilité du déclarant, qui est lié par les obligations du code de conduite. Le secrétariat du registre effectue cependant des contrôles aléatoires ou ciblés, afin de détecter d'éventuelles erreurs ou omissions.

Par ailleurs, le registre peut donner lieu à des plaintes de particuliers ou d'organismes : cette plainte doit être étayée par des faits, portant sur une suspicion de non-respect du code de conduite. Après instruction du dossier, et éventuellement contact avec le représentant d'intérêt, des sanctions peuvent être prononcées, telles que la suspension temporaire de l'enregistrement, la radiation du registre et le retrait des titres d'accès au Parlement européen.

L'année précédente, le Secrétariat général a été saisi de 5 plaintes et a effectué plus de 400 contrôles aléatoires de vérification des données enregistrées.

VII. Statistiques

Au 13/11/12, il y avait 5.496 entités enregistrées dans le registre. Elles se répartissent comme suit entre les différentes catégories et sous-catégories :

<u>I – Cabinets de consultants spécialisés/cabinets d'avocats/consultants agissant en qualité d'indépendants</u>	24
<u>Cabinets de consultants spécialisés</u>	11
<u>Cabinets d'avocats</u>	2
<u>Consultants agissant en qualité d'indépendants</u>	71
<u>II – Représentants internes et groupements professionnels</u>	616
<u>Sociétés & groupes</u>	56
<u>Associations professionnelles</u>	542
<u>Syndicats</u>	23
<u>Autres organisations analogues</u>	95
<u>III – Organisations non gouvernementales</u>	556
<u>Organisations non gouvernementales, plates-formes, réseaux et assimilés</u>	556
<u>IV – Groupes de réflexion, organismes de recherche et institutions académiques</u>	86
<u>Groupes de réflexion et organismes de recherche</u>	74
<u>Institutions académiques</u>	12
<u>V – Organisations représentant des églises et des communautés religieuses</u>	5
<u>Organisations représentant des églises et des communautés religieuses</u>	5

VI – Organisations représentant des autorités locales, régionales et municipales, autres entités publiques ou mixtes, etc. 79

Autorités locales, régionales et municipales (au niveau sous-national) § 28

Autres entités publiques ou mixtes, etc. 51

ANNEXE 2

La réglementation des lobbies dans les pays européens²

Étude comparative des codes de conduite et de l'accès des lobbyistes aux Parlements nationaux

Plusieurs dispositifs sont recensés :

- a. Lobbying réglementé : enregistrement des lobbyistes (avec règles d'accès au bâtiment) ;
- b. Autorégulation, ou régulation par les groupes d'intérêts eux-mêmes ;
- c. Limitation d'accès aux bâtiments comme seule règle ;
- d. Régulation par la coutume ;
- e. Pas de régulation du lobbying / régulation selon les règles des parlementaires.

Ces catégories sont des archétypes qui peuvent bien sûr se chevaucher. Un tableau complet reprenant toutes les règles de chaque Parlement est joint en annexe à la présente note.

I. Lobby réglementé

1. Enregistrement des lobbyistes et accès aux bâtiments

C'est la forme la plus complète de régulation du lobbying. Ce système est en vigueur à ce jour au **Folketing danois**, au **Bundestag allemand**, aux **Parlements lithuanien et polonais** et au **Drzavni Zbor slovène**. Il combine une régulation du lobbying fondé sur l'enregistrement des groupes d'intérêts et des règles spéciales d'accès aux bâtiments. C'est à ce jour la combinaison la plus contraignante, juridiquement parlant, et qui offre la garantie de pratiques transparentes de lobbying.

Au **Folketing danois**, l'aspect le plus important n'est pas l'enregistrement mais l'audience. Les lobbyistes, qui cherchent à faire connaître leurs intérêts ou à les défendre auprès du *Folketing*, envoient des délégations ou des pétitions aux comités permanents dans les dossiers desquels ils font consigner leur nom. Cette procédure, de même que l'enregistrement des documents de travail, n'a qu'un simple but d'archivage. Leur nom est aussi mentionné dans les rapports des comités présentés au *Folketing* et publié au journal officiel danois, le *Folketingstidende*. L'objectif premier des délégations de lobbyistes : s'adresser à un comité permanent. Toutefois, pour être entendus, les membres de la délégation doivent pouvoir se prémunir de leur affiliation avec la personne, l'organisation ou l'association annoncée lorsqu'ils demandent à être admis devant le comité. Les personnes sans affiliation crédible ne sont pas autorisées à participer à l'audience. Le porte-parole d'une délégation est habilité à faire une brève déclaration, expliquant la position de la délégation au

² Cette étude est reprise d'une note rédigée par le Centre européen de recherche et de documentation parlementaire (CERDP), publiée en 2011 à la demande de la Direction des relations avec les parlements nationaux du Parlement européen.

comité, après quoi les membres du comité peuvent poser des questions à la délégation et écouter ses réponses. Normalement l'audience ne dure pas plus de 10 à 15 minutes. La réunion ne tient pas lieu de forum de négociation. Les points de vue de la délégation s'inscrivent dans les délibérations du Comité. Par ailleurs, la délégation ne peut soumettre de questions aux membres du comité.

Au **Bundestag allemand**, il existe un registre des syndicats, des organisations professionnelles et des entreprises. Les représentants des groupes de pression doivent être inscrits au registre pour pouvoir être entendus par des comités parlementaires ou recevoir un passe leur donnant accès aux bâtiments parlementaires. Les informations suivantes doivent être communiquées : nom et siège du groupe ; composition du conseil d'administration et de l'instance dirigeante ; sphère d'intérêt ; nombre de membres ; nom des représentants nommés ; adresse du bureau du groupe ou de l'association au siège du *Bundestag* et du gouvernement fédéral. Toutefois, la liste publique n'a aucune force légale ; elle a simplement vocation à rendre les groupes de pression clairement visibles sur le terrain parlementaire, à recueillir des informations qui faciliteront le travail du *Bundestag* et de ses comités, et à les mettre à disposition sur requête. L'enregistrement ne donne pas droit à un traitement de faveur, non plus qu'à être consulté lors des audiences parlementaires. Le *Bundestag* peut unilatéralement déclarer un badge invalide ; à l'inverse le *Bundestag* et ses comités peuvent inviter des associations ou des experts qui n'apparaissent pas dans les registres de leurs réunions s'ils le jugent nécessaire.

La **Lituanie**, après avoir mis sur pied un comité central d'éthique, a introduit en 2001 un registre des lobbies, auquel il est obligatoire de s'enregistrer pour avoir le droit de pratiquer le lobbying. Des informations sur les lobbies sont disponibles dans le supplément du journal officiel du gouvernement, « *Vastybes Zinios* ». Toutes les activités de lobbying sont déclarées illégales (article 5) si elles sont entreprises par quiconque n'est pas inscrit au registre des lobbyistes tenu par la commission principale d'éthique institutionnelle. Les lobbyistes ne possèdent pas de badges d'accès permanents aux bâtiments du Parlement. Cependant, ils peuvent obtenir des autorisations d'accès temporaires (pour la journée), délivrées sur ordre écrit de députés, du secrétaire général ou d'autres hauts fonctionnaires.

En 2005, le **Parlement polonais** a adopté une loi exposant les règles-cadres qui régissent le lobbying, sa supervision, l'enregistrement des lobbies professionnels et les sanctions en cas de violation de la loi. La loi expose les règles du jeu applicables aux lobbyistes, leur supervision, le registre (des lobbyistes professionnels) et les sanctions en cas de violation des dispositions de la loi. La loi définit le lobbying comme toute activité entreprise par des moyens légalement autorisés et visant à exercer une influence sur des pouvoirs publics impliqués dans le processus législatif. La loi introduit aussi l'institution d'une audience publique comme moyen de consultation des parties prenantes tout au long de la procédure législative. Le registre des lobbyistes professionnels consigne entre autre le compte-rendu des activités des lobbyistes sur les années précédentes et des informations sur le personnel des clubs parlementaires. Les lobbyistes arborent un badge spécial, et il existe différentes catégories de passe, en règle générale les passes à accès unique et temporaires, et les passes valides pendant un an (maximum).

Au **Drzavni Zbor slovène**, ces questions sont réglementées par la nouvelle loi sur l'intégrité et la prévention de la corruption. Les dispositions concernant le lobbying ne sont en vigueur que depuis le 5 décembre 2010. La commission de prévention de la corruption a

d'ores et déjà instauré un registre des lobbyistes, qui abrite pour l'instant 28 noms. La commission a déjà aussi préparé un certain formulaire (dont l'utilisation n'est pas obligatoire, mais néanmoins souhaitable). Un guide procédural a été préparé pour expliquer aux fonctionnaires et officiels comment tenir leurs rencontres avec des lobbyistes. Ces derniers doivent préalablement se présenter par écrit auprès du bureau principal, en proposant le thème et la date de la rencontre. Le bureau principal soumet alors la proposition au responsable, qui détermine qui recevra le lobbyiste. Le responsable informe ensuite le lobbyiste et le service compétent. L'interlocuteur, lorsqu'il reçoit le lobbyiste, doit vérifier l'inscription de celui-ci au registre des lobbyistes, ainsi que le groupe d'intérêts dont il dépend et son autorisation de lobbying. En ce qui concerne l'identification des lobbyistes, la loi sur l'intégrité et la prévention de la corruption stipule que les lobbyistes doivent s'identifier auprès de leurs interlocuteurs et présenter l'autorisation du groupe d'intérêt auquel ils appartiennent pour faire du lobbying sur une question en particulier. Ils doivent également préciser l'objet et le but du lobbying. L'interlocuteur doit consigner tout contact avec un lobbyiste, sans oublier les données pertinentes (nom du lobbyiste, date et lieu de sa visite). S'il apparaît un conflit d'intérêts, l'interlocuteur pressenti doit refuser tout contact et soumettre un dossier à son supérieur et à la commission.

2. Enregistrement du lobby sans prendre en considération l'accès aux bâtiments

Ce système n'offre pas les mêmes avantages « sur site » que l'enregistrement des lobbyistes et qu'un accès restreint.

En novembre 2010, la **Hongrie** a adopté une nouvelle loi sur la participation sociale à la procédure législative. Le premier type de participation est général : quiconque peut envoyer son avis via Internet au ministère compétent. Le deuxième type prévoit la conclusion « d'accords stratégiques » entre le ministère compétent et les acteurs de la société civile, afin que leur point de vue soit pris en considération. La loi sur les lobbies de 2006 n'est plus en vigueur. Par ailleurs, des réglementations plus strictes ont été introduites concernant l'attribution de badges permanents et temporaires, principalement pour les journalistes. Dans ce cas, le Parlement n'est pas très impliqué, la plupart des affaires se traitant au niveau du ministère.

II. Régulation par limitation de l'accès

Il n'y a dans ce cas de figure pas de registre, mais uniquement une limitation de l'accès aux bâtiments du Parlement.

En **Autriche**, il n'y a pas de registre officiel des groupes d'intérêts, mais en vertu de la section 40 § 1 des Règles de procédure du *Nationalrat* et de la section 33 § 1 des Règles de procédure du *Bundesrat*, les partenaires sociaux (partenariat social) et les experts qui représentent des groupes d'intérêts peuvent être invités par les comités du *Nationalrat* et du *Bundesrat* à présenter leur point de vue devant un comité délibérant sur un projet de loi.

En **Estonie**, il n'existe pas de mécanisme de réglementation des lobbies. Les lobbyistes reçoivent leurs badges journaliers sur invitation uniquement et ont accès aux salles des parlementaires. Les réunions avec les lobbyistes, les membres des groupes d'intérêts ou

d'autres visiteurs doivent avoir lieu dans les bureaux de leurs groupes politiques ou dans les locaux du Parlement.

En **Irlande**, le lobbying n'est pas actuellement réglementé ; toutefois, le gouvernement, dans le cadre de son programme, s'est engagé à établir un registre des lobbyistes et des règles concernant la pratique du lobbying. La chambre des Oireachtas obéit à une politique qui consiste à enregistrer et à délivrer un badge à tous les visiteurs. Les visiteurs doivent rester aux côtés du membre qui les accueille ou d'un de ses collaborateurs parlementaires à Leinster House. Les parlementaires sont priés de ne pas recevoir plus de deux visiteurs dans leur bureau en même temps. Les parlementaires peuvent rencontrer les lobbyistes et les groupes d'intérêt dans le bâtiment des bureaux des parlementaires où se trouvent des salles de réunion. Les lobbyistes ne sont pas autorisés à profiter de l'occasion pour rencontrer d'autres parlementaires et, s'ils s'en servaient, il leur est demandé de cesser de le faire ou de quitter le bâtiment.

Au **Sénat italien**, les associations et les organisations nationales peuvent habituellement demander une carte leur autorisant l'accès aux bâtiments du Sénat, à l'exception des salles où se réunissent les comités parlementaires. La carte donne à son titulaire l'accès aux installations parlementaires (bibliothèque, photocopieurs, etc.).

Au **Luxembourg**, il n'existe aucun registre ni aucune liste publique des groupes de pression souhaitant exprimer ou défendre leurs intérêts auprès de la Chambre des députés. Celle-ci ne met aucune installation à la disposition de ces groupes, et aucun code de conduite ne leur est applicable. Cependant, la Chambre des députés, un comité parlementaire ou un ou plusieurs députés ont le droit d'entendre ces groupes de pression s'ils le souhaitent, soit de leur propre initiative soit à la requête des groupes de pression eux-mêmes. Les députés ne sont pas autorisés à recevoir des visiteurs au Parlement ou dans les bâtiments de l'administration parlementaire. Les rencontres avec des lobbyistes ou d'autres visiteurs doivent avoir lieu dans les bureaux des groupes politiques.

Aux Pays-Bas, la division des Relations publiques de la seconde Chambre délivre aux représentants des groupes de pression et aux lobbyistes et représentants d'autres organisations des cartes ou passes spéciaux, valides à la date d'émission uniquement. Toutefois, la période de validité peut être exceptionnellement prolongée de deux ans. Le passe permet à son porteur d'entrer dans les bâtiments de la seconde Chambre afin de contacter les membres du Parlement, d'assister à des réunions publiques et de consulter des documents.

III. Régulation du lobbying par la coutume : cas particuliers de la Finlande et de la Suède

Les systèmes suédois et finlandais ressemblent à deux approches déréglementées du lobbying. Toutefois, dès que l'on compare la Finlande et la Suède à d'autres systèmes déréglementés, tels que la Grèce, la différence saute aux yeux. Dans ces deux pays nordiques, toutes les formes de lobbying font de longue date partie de la sphère publique et de la vie politique, alors que d'autres pays ne toléraient l'influence que de certains types de lobbying (églises, certains producteurs, etc.). En conséquence, le terme n'a jamais eu de connotation négative comme en France ou en Espagne, le lobbying ayant toujours été considéré comme le meilleur moyen de recueillir des opinions issues de toutes les strates de la société civile. La régulation du lobbying n'est pas un enjeu lorsque la société dans son ensemble a confiance

dans le travail des lobbyistes. Aucune réglementation particulière ne s'applique concernant l'enregistrement ou l'accès aux bâtiments.

Les groupes d'intérêts ne sont pas enregistrés auprès du **Parlement finlandais**. Les lobbyistes peuvent contacter les représentants par voie informelle comme ils le souhaitent – il n'existe absolument aucune régulation, à l'exception de la stricte interdiction des manifestations et autres démonstrations de force dans l'enceinte du Parlement. Lors de leurs réunions et dans le cadre normal de la préparation préliminaire du travail législatif, les comités parlementaires entendent les spécialistes invités. Les représentants des groupes d'intérêts sont également traités comme des spécialistes et sont régulièrement invités lorsque le gouvernement met sur la table des propositions législatives qui pourraient avoir une importance pour un groupe en particulier.

Le **Riksdag suédois** n'a instauré aucune règle ou pratique concernant le lobbying. La question du lobbying est en discussion depuis de nombreuses années et, ces derniers temps, les débats se sont intensifiés. Les projets de loi sur l'enregistrement des lobbyistes au Parlement ont récemment été rejetés par ce dernier, le lobbying sous sa forme actuelle étant considéré comme un rouage naturel et légitime de la machinerie politique. Les lobbyistes arborent un badge « consultants » et ont librement accès au Parlement.

IV. Autorégulation ; régulation par les lobbies

L'autorégulation est apparue parce que les Parlements nationaux n'ont pas ressenti le besoin de réglementer le lobbying. Cependant les groupes d'intérêt se sont eux-mêmes sentis tenus à plus de transparence dans leur travail et à l'assainissement du système. Ils n'avaient bien sûr pas leur mot à dire sur le sujet de l'accès aux bâtiments, mais il ont instauré et publié un registre de leur propre initiative, le principal problème étant que ce registre soit fait de manière volontaire. Il n'en offre pas moins une image fidèle des principaux lobbies et constitue un outil précieux pour de nombreux députés.

Aucune règle ou procédure ne réglemente les lobbyistes dans le **système parlementaire belge**. À ce jour, les débats animés sur le sujet n'ont donné naissance à aucune proposition formelle de législation. Certains lobbyistes prônent un code de conduite volontaire et un registre supervisé par un administrateur indépendant. Les membres de l'Association représentante des relations publiques suivent déjà un code de conduite volontaire. Les anciens chargés de relations publiques devenus lobbyistes politiques sont désormais intéressés par l'introduction d'un code similaire les concernant, estimant que cela conférerait plus de respectabilité à leur profession.

Le lobbying en **Bulgarie** n'est pas réglementé ; toutefois de plus en plus de voix en faveur d'une réglementation s'élèvent au Forum des chefs d'entreprise. Le 28 février 2005, il est demandé au gouvernement de mettre en place les mécanismes d'une meilleure réglementation de la représentation des intérêts au niveau législatif en promulguant une loi sur le lobbying.

Si la **République tchèque** n'opère d'elle-même aucune réglementation statutaire sur le lobbying, un code de déontologie volontaire applicable aux membres des deux Chambres du Parlement a été mis en place en 2005 ; il comporte des directives sur les

relations avec les groupes d'intérêts, les conditions dans lesquelles un député peut s'entretenir avec des lobbyistes et les lieux où il peut le faire.

V. Perspectives et essais

La question a fait l'objet de nombreuses discussions dans les pays sans régulation et peut éventuellement conduire ces parlements à adopter de nouvelles règles.

Le lobbying n'est pas réglementé en **Roumanie**, bien qu'il ait fait l'objet de nombreux débats ces dernières années. Deux lois pertinentes ont été promulguées : la loi sur l'accès à l'information publique (L544/2000) et la loi sur la transparence dans l'élaboration des politiques (L52/2003). Celles-ci sont destinées à encourager les organisations de la société civile à participer au processus politique au niveau local et national. Cette législation appelée « *sunlight legislation* » ne s'est pas révélée très efficace, en partie en raison des limitations structurelles dans l'organisation et l'expertise des groupes d'intérêts.

Aucune règle spécifique ne régit les lobbyistes à la **Chambre italienne des députés**. Des tentatives ont été faites pour introduire une réglementation dans les années 1980. Sous la neuvième législature (1983-1987), quatre projets de loi sur la réglementation des activités des affaires publiques professionnelles ont été avancés. Plusieurs projets de loi leur ont depuis emboîté le pas, en 1987, 1989 et à nouveau en 1992, sans résultat concret à ce jour.

L'Autriche est en train de revoir actuellement sa réglementation sur le lobbying.

Annexe : Tableau

		RÈGLES APPLICABLES AUX GROUPES D'INTÉRÊT	
Parlements		Règles spécifiques régissant le comportement des groupes d'intérêts extérieurs dans leurs relations avec les membres des Parlements nationaux	Règles spécifiques sur l'accès à l'enceinte du Parlement national accordé aux groupes d'intérêts extérieurs (par exemple : des badges permanents, temporaires ou journaliers sont-ils accordés aux lobbyistes ?)
Autriche	Nationalrat	Ni les Règles de procédure du Conseil national autrichien ni du Conseil fédéral ne disposent de dispositions affectant les activités de lobbies ou de groupes d'intérêts dans le cadre de la législation fédérale, et il n'existe aucun registre officiel des groupes d'intérêts en Autriche ; toutefois, un projet de loi sur les lobbyistes est en cours d'élaboration.	En vertu des dispositions de la section 40 § 1 des Règles de procédure du Conseil national et de la section 33 § 1 des Règles de procédure du Conseil fédéral, qui donnent aux comités du Conseil national et du Conseil fédéral le droit de convoquer les partenaires sociaux (partenariat social), des experts représentant des groupes d'intérêts peuvent être invités à présenter leur point de vue à un comité délibérant sur un projet de loi.
	Bundesrat		
Belgique	Chambre	Il n'y a pas de règles ou de procédures réglementant les lobbyistes dans le système parlementaire belge. À ce jour, le vif débat sur le sujet n'a débouché sur aucune proposition formelle de législation. Certains lobbyistes prônent un code volontaire de conduite et un registre supervisé par un arbitre indépendant. Les membres de l'Association représentante des relations publiques ont déjà un code de conduite volontaire. Les anciens chargés de relations publiques devenus lobbyistes politiques sont maintenant intéressés par l'introduction d'un code similaire pour eux-mêmes, estimant que cela pourrait conférer plus de respectabilité à leur profession.	
	Sénat		
Bulgarie		Le lobbying en Bulgarie n'est pas réglementé. Le Forum des chefs d'entreprise bulgares fait campagne pour une réforme. Le 28 février 2005, il a demandé au gouvernement de « mettre en place des mécanismes aptes à limiter les conditions propices à la corruption au niveau législatif en adoptant la loi sur le lobbying » (BBLF, 2005)	
Chypre			Aucun badge n'est remis aux personnes visitant le Parlement. Les lobbyistes ou autres personnes ne sont pas autorisés à entrer dans l'enceinte du Parlement à moins qu'ils n'aient rendez-vous ou qu'ils n'aient été invités à assister à une réunion.
République tchèque	Sénat	Si la République tchèque n'opère aucune réglementation statutaire du lobbying par elle-même, un code d'éthique volontaire applicable aux membres des deux chambres du Parlement a été introduit en 2005, incluant des orientations sur les relations avec des groupes d'intérêts, les conditions dans lesquelles un député peut s'entretenir avec des lobbyistes et les lieux où il peut le faire.	En règle générale, n'importe qui peut entrer dans l'enceinte de la Chambre des députés et du Sénat s'il est accompagné d'un député, de son assistant ou de toute personne ayant accès aux bâtiments parlementaires.
	Poslaneck á Snemovna		

Danemark	Les lobbyistes cherchant à faire connaître leurs intérêts ou à les défendre auprès du <i>Folketing</i> envoient des délégations ou des pétitions aux comités permanents et font porter leur nom dans les dossiers de ceux-ci, cette procédure, de même que l'enregistrement des documents de travail n'ayant qu'un simple but d'archivage. Leur nom est aussi mentionné dans les rapports des comités soumis au <i>Folketing</i> et publié au journal officiel danois, le <i>Folketingstidende</i> .	Parmi les règles principales régissant l'admission de délégations autorisées à s'adresser à un comité permanent : pour être entendus, les membres de la délégation doivent pouvoir se prémunir d'une affiliation naturelle avec la personne, l'organisation ou l'association annoncée lorsqu'ils demandent à être admis devant le comité. Les personnes sans affiliation crédible ne sont pas autorisées à participer à l'audience. Le porte-parole d'une délégation est habilité à faire une brève déclaration, expliquant la position de la délégation au comité, après quoi les membres du comité peuvent poser des questions à la délégation et écouter ses réponses. L'audience ne dure normalement pas plus de 10 à 15 minutes. La réunion ne tient pas lieu de forum de négociation. Les points de vue de la délégation s'inscrivent dans les délibérations du Comité. Par ailleurs, la délégation ne peut soumettre de questions aux membres du comité.
Estonie	Il n'existe pas de mécanisme de réglementation du lobbying en Estonie actuellement, et relativement peu de débat public sur la question	Les lobbyistes reçoivent leurs badges journaliers sur invitation uniquement et ont accès aux salles des parlementaires. Les réunions avec les lobbyistes, les membres des groupes d'intérêts ou d'autres visiteurs doivent avoir lieu dans les bureaux de leurs groupes politiques ou dans les locaux du Parlement.
Finlande	Les groupes d'intérêts ne sont pas enregistrés auprès du Parlement finlandais. Les lobbyistes peuvent contacter les représentants par voie informelle comme ils le souhaitent – il n'y a absolument aucune régulation, à l'exception de la stricte interdiction des manifestations et autres démonstrations de force dans l'enceinte du Parlement. Lors de leurs réunions, les comités parlementaires, dans le cadre normal de la préparation préliminaire du travail législatif, entendent des spécialistes invités. Les représentants des groupes d'intérêts sont également traités comme des spécialistes et sont régulièrement invités chaque fois que le gouvernement met sur la table des propositions législatives qui pourraient avoir une importance pour un groupe en particulier.	Les lobbyistes reçoivent un badge d'accès journalier. Les lobbyistes ne sont pas autorisés à rester seuls dans les bâtiments parlementaires mais les députés peuvent les inviter dans leur bureau.
Allemagne	Bundesrat Le Bundesrat n'a pas de réglementation sur la conduite à tenir vis-à-vis du lobbying dans le cadre de sa procédure législative. Les lobbyistes n'exercent pas de grande influence sur le travail du Bundesrat. Un passe journalier peut être délivré par le personnel à la porte, sur ordre des supérieurs, du service des visiteurs, du bureau de la présidence, etc.	
	Bundestag Oui. Le Bundestag a des règles spécifiques sur l'enregistrement des lobbys. Il existe un registre des syndicats, des organisations professionnelles et des sociétés individuelles. Les représentants des groupes de pression doivent être inscrits au registre avant de pouvoir être entendus par les comités parlementaires ou recevoir un passe les admettant dans l'enceinte parlementaire.	
Grèce	Non, le concept de lobbying n'existe pas en droit grec.	
Hongrie	En novembre 2010, a été adoptée une nouvelle loi sur la participation sociale à la procédure législative. Le premier type de participation est général : n'importe qui peut envoyer son avis via Internet au ministère compétent. Le deuxième type prévoit la conclusion « d'accords stratégiques » entre le ministère compétent et les acteurs de la société civile, afin que leur point de vue soit pris en considération. La loi sur les lobbys de 2006 n'est plus en vigueur. Par ailleurs, le président a introduit des réglementations plus strictes concernant l'attribution de badges permanents et temporaires, principalement pour les journalistes.	

Italie	Camera dei Deputati	Il n'existe pas de règle spécifique. Il n'y a pas de règles précises régissant les lobbyistes au Parlement italien. Il y a eu des tentatives pour introduire une réglementation dans les années 1980. Sous la neuvième législature (1983-1987), quatre projets de loi sur la réglementation des activités et affaires publiques professionnelles ont été avancés. Le comité sur l'emploi et la sécurité sociale ont discuté de ces projets de loi devant la Camera (la seconde Chambre), qui a alors préparé un texte unifié. L'adoption de ce projet de législation a été interrompue par la dissolution anticipée du Parlement. Des projets similaires ont depuis été proposés, en 1987, 1989 et à nouveau en 1992, sans résultat concret à ce jour.	
	Senato		Au Sénat, des associations nationales et des organisations peuvent habituellement demander à recevoir une carte leur autorisant l'accès aux bâtiments du Sénat mais non aux salles où se réunissent les comités parlementaires. La carte donne à son porteur l'accès aux installations parlementaires (bibliothèque, photocopieurs, etc.)
Irlande	Senead Éireann	Il convient de noter que le lobbying n'est pas actuellement réglementé en Irlande. Toutefois, le gouvernement, dans le cadre de son programme, s'est engagé à établir un registre des lobbyistes et des règles concernant la pratique du lobbying.	Les chambres des Oireachtas obéissent à une politique d'enregistrement et de badge pour tous ses visiteurs. Les visiteurs doivent rester aux côtés du membre qui les accueille ou d'un collaborateur parlementaire de celui-ci à Leinster House. Les parlementaires sont invités à ne pas réunir plus de deux visiteurs dans leur bureau en même temps. Il existe des salles de réunion, dans le bâtiment qui abritent les bureaux des parlementaires, où ceux-ci peuvent rencontrer les lobbyistes et les groupes d'intérêt. Les lobbyistes ne sont pas autorisés à profiter de l'occasion pour tenter inopinément de rencontrer d'autres parlementaires et, s'ils passent outre, il leur est demandé de cesser ou de quitter le bâtiment.
	Dáil Éireann		
Lettonie		Pas de réglementation directe du lobbying actuellement applicable en Lettonie. Mais les lobbyistes peuvent avoir accès à des permis journaliers délivrés sur ordre écrit de députés individuels et d'autres autorités des Seimas.	
Lituanie		Oui. En 2001, après avoir mis sur pied un comité d'éthique central, la Lituanie a introduit un registre des lobbies. Il est obligatoire de s'enregistrer pour avoir le droit de pratiquer le lobbying. Les informations sur les lobbies sont disponibles dans le complément du journal officiel du gouvernement, « <i>Vastybes Zinios</i> ». Toutefois, toutes les activités de lobbying sont déclarées illégales (article 5) si elles sont entreprises par quiconque ne figure pas au registre des lobbyistes tenu par la commission d'éthique Institutionnelle principale.	
Luxembourg		Il n'existe aucun registre ni aucune liste publique des groupes de pression souhaitant exprimer ou défendre leurs intérêts auprès de la Chambre des députés. Celle-ci ne met aucune installation à la disposition de ces groupes, et aucun code de conduite ne leur est applicable. Cependant, la Chambre des députés, un comité parlementaire ou un ou plusieurs députés ont le droit d'entendre ces groupes de pression s'ils le souhaitent, soit de leur propre initiative soit à la requête des groupes de pression eux-mêmes. Les députés ne sont pas autorisés à recevoir des visiteurs au Parlement ou dans les bâtiments de l'administration parlementaire. Les rencontres avec des lobbyistes ou d'autres visiteurs doivent avoir lieu dans les bureaux des groupes politiques.	
Pays-Bas	Eerste Kamer	Des badges temporaires sont délivrés et valides tant que le lobbyiste travaille pour l'institution pour laquelle il est accrédité. Les lobbyistes avec une accréditation et un badge sont autorisés à accéder à toutes les parties du bâtiment.	
	Tweede Kamer	La division des Relations publiques de la seconde Chambre remet aux représentants des groupes de pression et aux lobbyistes et représentants d'autres organisations des cartes ou passes spéciaux, valides à la date d'émission uniquement. Exceptionnellement toutefois, la période de validité peut être prolongée jusqu'à deux ans. Le passe permet à son porteur d'entrer dans les bâtiments de la seconde Chambre afin de contacter les membres du Parlement, d'assister à des réunions publiques et de consulter des documents.	

Pologne	Sejm	<p>Oui. En 2005 la Pologne a adopté une loi exposant les règles-cadres qui régissent le lobbying, sa supervision, l'enregistrement des lobbies professionnels et les sanctions en cas de violation de la loi. Aux termes de celle-ci, le lobbying se définit comme toute activité poursuivie par des moyens légalement autorisés et visant à exercer une influence sur des pouvoirs publics acteurs du processus législatif. La loi introduit aussi l'institution d'une audience publique comme moyen de consultation des parties prenantes tout au long de la procédure législative. Le registre des lobbyistes professionnels consigne entre autres le compte-rendu des activités des lobbyistes sur les années précédentes et des informations sur le personnel des clubs parlementaires.</p>	<p>Les lobbyistes arborent un badge spécial, et il existe différentes catégories de passes, en règle générale les passes à accès unique et temporaires, et les passes valides pendant un an (maximum).</p>
	Sénat		
Portugal		<p>Non. Il n'y a pas de règles ou de registres spécifiques concernant les groupes de pression ou leurs activités.</p>	<p>Les représentants de ces groupes sont couverts par les règles générales régissant l'accès, la circulation et la présence dans les bâtiments de l'Assemblée (despacho n 1/93, D.A.R. du 22.3.1993, II, Série-C, n 22).</p>
Roumanie	Sénat	<p>Le lobbying n'est pas réglementé en Roumanie, bien qu'il ait fait l'objet de nombreux débats ces dernières années. Deux lois pertinentes ont été promulguées : la loi sur l'accès à l'information publique (L544/2000) et la loi sur la transparence dans l'élaboration des politiques (L52/2003). Celles-ci sont destinées à encourager les organisations de la société civile à participer au processus politique au niveau local et national. Cette législation ne s'est pas révélée très efficace, bien que ceci soit en partie dû à des limitations structurelles dans l'organisation et l'expertise des groupes d'intérêts. (<i>Advocacy Academy</i>, non daté).</p>	
	Camera Deputatilor		
Slovaquie		<p>Aucune réglementation directe du lobbying ne s'applique actuellement en Slovaquie. Les lobbyistes peuvent entrer dans le Parlement comme des invités ordinaires ou des visiteurs.</p>	
Slovénie		<p>Après des tentatives répétées, une loi sur l'intégrité et la prévention de la corruption a été adoptée en 2010. La Commission de prévention de la corruption a établi un registre des lobbyistes. Elle distribue aussi des imprimés conseillant fonctionnaires et officiels sur la conduite à tenir lors d'une rencontre avec un lobbyiste. L'interlocuteur doit consigner tout contact avec un lobbyiste. « <i>S'il apparaît un conflit d'intérêts, l'interlocuteur pressenti doit refuser tout contact et soumettre un dossier à son supérieur et à la commission.</i> »</p>	
Espagne	Congreso de los Diputados	<p>Aucune règle ne régit l'activité ou l'enregistrement des groupes de pression.</p>	
	Senado		
Suède		<p>Les projets de loi sur l'enregistrement des lobbyistes au Parlement ont récemment été rejetés par ce dernier, le lobbying sous sa forme actuelle étant considéré comme un rouage naturel et légitime de la machinerie politique. Les lobbyistes arborent un badge « consultants » et ont librement accès au Parlement.</p> <p>Il n'y a donc pas de liste publique ou de registre des lobbyistes parlementaires. Les ONG telles que Charter 88 ont critiqué cette absence, échec à leurs yeux de l'autorégulation parlementaire. Charter 88 a aussi recommandé qu'un ensemble de règles écrites soit établi, publiant régulièrement notamment qui agit avec qui, au nom de qui, sur quoi, quand, avec des sanctions en cas de non-exécution. Cependant, en 1994, deux associations distinctes de lobbyistes</p>	

Royaume- Uni	House of Commons	Pas de liste publique ou de registre des lobbyistes parlementaires. En 1994, deux associations de lobbyistes ont lancé des codes de conduites pour autoréguler leurs activités. L'association des consultants politiques professionnels et l'Institut des relations publiques ont mis sur pied des registres ; il ne s'agit que de codes et registres volontaires.	Il existe des registres des journalistes et des collaborateurs parlementaires, mis en place par la House of Commons, en décembre 1985, suite à des inquiétudes concernant l'introduction de lobbyistes professionnels se faisant passer pour des collaborateurs parlementaires. Les lobbyistes professionnels ne sont pas traités comme une catégorie à part en ce qui concerne les passes délivrés au palais de Westminster et les lobbyistes n'ont aucun droit à un passe sécurité.
	House of lords		