

Faculté de droit et de criminologie

Le registre de transparence obligatoire est-il assez efficace pour établir une limite entre le lobbying et la corruption auprès des institutions législatives de l'Union européenne ?

Analyse du registre de transparence des représentants d'intérêts au regard de certains standards de l'Etat de droit.

Auteur : Aymerick ROLAND
Promotrice : Stéphanie FRANCO
Année académique 2023-2024
Master en droit, finalité droit européen

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment **<http://www.uclouvain.be/plagiat>**.

Tables des matières

Introduction	3
Titre I. La représentation d'intérêts et sa réglementation progressive.....	5
Chapitre I. La notion de lobbying ou de représentation d'intérêts	5
Section 1. Définition du lobbying.....	5
Section 2. Activités concrètes des lobbyistes	6
Section 3. Exemples de représentants d'intérêts.....	7
Section 4. La notion telle qu'entendue dans le registre de transparence	9
Chapitre II. Les enjeux principaux du lobbying et de sa réglementation	10
Section 1. La lutte contre le déficit démocratique	10
Section 2. La lutte contre le déficit d'informations	13
Section 3. Limiter le risque de corruption et de regulatory capture.....	14
Section 4. Conclusion concernant les objectifs du lobbying et de sa réglementation	16
Chapitre III. La réglementation progressive du lobbying dans l'Union européenne	17
Section 1. L'ampleur du lobbying auprès des institutions européennes	17
Section 2. Evolution de l'encadrement juridique du lobbying auprès des institutions européennes.....	18
§1 ^{er} . Initiatives distinctes du Parlement et de la Commission	18
§2. Initiatives conjointes des institutions européennes	20
Section 3. Les avantages et inconvénients de l'inscription volontaire dans le registre	22
Section 4. Vers un registre de transparence obligatoire.....	23
Section 5. Fonctionnement du registre actuel	24
§1. Le rôle secrétariat du registre de transparence.....	25
§2. Le rôle du Conseil d'administration du registre de transparence	25
§3. L'absence de personnalité juridique de ces organes	26
Titre II. Détermination des standards de l'Etat de droit.....	28
Chapitre I. La pertinence de l'Etat de droit comme critère d'évaluation du registre de transparence	28
Section 1. Les valeurs de l'Union européenne.....	28
Section 2. L'Etat de droit, une valeur transversale et pertinente pour analyser le registre de transparence ?	29
Section 3. Assurer le respect de l'Etat de droit par l'Union : le rôle de la Cour de justice	30
Section 4. Conclusion sur la pertinence du critère de l'Etat de droit.....	31

Chapitre II. Les standards de l'Etat de droit et leur contenu tels qu'établis par la Commission de Venise	32
Section 1. Présentation de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).....	32
Section 2. Liens entre la Commission de Venise et l'Union européenne	33
§1 ^{er} . Influence mutuelle de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'Homme.....	33
§2. Reconnaissance par la Cour de justice de la faculté des institutions à prendre en compte les travaux de la Commission de Venise.	35
§3. Références à la Commission de Venise dans les travaux de la Commission européenne	36
§4. Influence particulière de la Commission de Venise dans l'affaire de la réforme de la justice hongroise	37
Section 3. Le contenu des standards de l'Etat de droit pertinents dans l'analyse du registre de transparence : la transparence législative et l'accès à la justice.	38
Titre III. Evaluation du registre de transparence des représentants d'intérêts au regard des standards d'accès à la justice et de transparence législative	41
Chapitre I. Le critère de l'accès à la justice.....	41
Section 1. Quant à l'auteur de l'acte	42
Section 2. Quant aux effets de l'acte	44
Section 3. Quant à la qualité du requérant	45
Section 4. Exemple de recours contre une décision du Secrétariat du registre de transparence	48
Chapitre II. Le critère de la transparence législative	50
Section 1. Les objectifs de la transparence	50
Section 2. Le contenu du registre de transparence permet-il d'atteindre ces objectifs ? ..	52
Section 3. L'ineffectivité des sanctions prévues en cas de non-respect du Code de conduite.....	53
Section 4. Les mécanismes mis en œuvre par chaque institution signataire pour assurer la transparence	56
§1 ^{er} . Le Parlement européen	56
§2. La Commission européenne.....	57
§3. Le Conseil de l'Union européenne	59
Section 5. Le constat d'une transparence à géométrie variable	60
Chapitre III. Les qualités du registre de transparence à la lumière du système belge	62
Conclusion.....	64
Bibliographie.....	67

Introduction

À l'heure où, sur fond de scandale de corruption au Parlement européen, les citoyens font preuve d'un euroscepticisme grandissant et se sentent, plus que jamais, éloignés des institutions européennes¹, la participation citoyenne au travers du lobbying mérite une attention toute particulière. En effet, cette pratique, qui a souvent mauvaise presse aux yeux de l'opinion publique, joue pourtant un rôle essentiel dans le fonctionnement de la démocratie européenne et permet, dans une certaine mesure, de réduire la distance entre la société civile et les instances décisionnaires de l'Union européenne.

Néanmoins, étant donné le risque d'atteinte aux fondements démocratiques que peut représenter un lobbying trop appuyé ou manquant de transparence, les institutions européennes ont progressivement eut à cœur de réglementer la pratique et surtout, d'en assurer la transparence pour éloigner tout doute dans l'esprit du citoyen quant à la qualité du processus législatif de l'Union et des normes qui en résultent. C'est pourquoi, après de multiples évolutions – brièvement détaillées dans le présent mémoire –, le registre de transparence des représentants d'intérêts commun au Parlement, au Conseil et à la Commission a vu le jour en 2021. Cependant, ce registre de transparence est souvent critiqué pour son opacité, notamment à l'aune des récents scandales qui ont agité l'opinion publique comme, par exemple, l'affaire du « Qatarate ».

Dans ce contexte, il apparaît urgent de se demander si le registre de transparence est apte à marquer une limite entre le lobbying nécessaire à l'activité législative et des pratiques qui, elles, s'inscrivent plutôt dans une dynamique corruptive.

D'un point de vue méthodologique, pour procéder à cette évaluation, il convient de disposer de critères précis lesquels sont, dans le cadre de ce mémoire, les standards de l'Etat de droit de l'accès à la justice pour les lobbies et, de la transparence législative. En effet, étant donné l'importance fondamentale de l'Etat de droit pour l'Union européenne, il est légitime de croire que les standards qui le composent devraient guider l'activité du lobbying et la réglementation qui l'encadre.

¹ M. GEUENS, « Het europees burgerinitiatief : een nieuwe golf van burger-participatie in the EU ? », *Participatie van de burger in de rechtsorde*, D. BIJNENS, U. CERULUS, J. DE BRUYNE et al., Die Keure, 2017, p. 97.

Dès lors, l'objet de ce mémoire est de déterminer si ce registre peut assurer une réelle transparence. De plus, étant donné que cette transparence va de pair avec l'infliction de sanctions aux lobbies qui ne respectent pas les règles relatives à cette publicité, il convient de déterminer dans quelle mesure ils disposent d'un accès effectif à la justice pour contester les sanctions dont ils sont l'objet.

Dans un premier temps (Titre I), ce mémoire définira le lobbying pour permettre de comprendre comment les représentants d'intérêts agissent au quotidien pour influencer les décisions adoptées par les institutions européennes (Chapitre I). Ensuite, il s'agira de mettre en lumière les enjeux du lobbying et les risques que sa réglementation entend prévenir (Chapitre II). Enfin, la dernière partie du Titre I développera les traits principaux des réglementations du lobbying précédentes afin de mettre en lumière les améliorations qui peuvent être constatées dans le régime actuel de régulation du lobbying (Chapitre III).

Ensuite, la seconde partie de ce travail (Titre II) développera la façon dont le critère de l'Etat de droit peut permettre d'évaluer si le registre de transparence atteint ses objectifs. En effet, cette partie insistera sur l'importance de la notion d'Etat de droit en droit de l'Union européenne pour mettre en évidence à quel point il s'agit d'un critère de choix pour se livrer à l'examen de la réglementation en matière de lobbying auprès des institutions (Chapitre I). Ensuite, ce titre définira l'Etat de droit au regard des standards qui le composent et qui ont été développés par le Conseil de l'Europe avec qui l'Union européenne entretient une étroite relation de longue date (Chapitre II).

Enfin, dans une ultime partie, tous les éléments précédemment développés seront articulés de manière à évaluer, à l'aide des standards de l'Etat de droit définis auparavant, si le registre de transparence des représentants d'intérêts est conforme aux fondements les plus élémentaires de l'Union européenne et, s'il permet d'assurer la réelle transparence de l'activité législative de l'Union. Toutefois, étant donné le grand nombre de critères de l'Etat de droit, ceux de l'accès à la justice (Chapitre I) et de la transparence législative (Chapitre II), seront les seuls utilisés pour procéder à ladite évaluation. Par ailleurs, les qualités dont dispose le registre, au regard d'autres systèmes d'encadrement du lobbying tel que le registre belge de transparence, seront mises en évidence (Chapitre III).

Titre I. La représentation d'intérêts et sa réglementation progressive

Chapitre I. La notion de lobbying ou de représentation d'intérêts

Section 1. Définition du lobbying

Si la question de la définition de ce concept peut paraître évidente, elle l'est en réalité beaucoup moins tant le lobbying (ou son synonyme de « représentation d'intérêts ») fait l'objet de définitions diverses. En effet, là où il est parfois défini comme un simple « *acte de communication*² », d'autres avancent que le lobbying consiste en « *l'exercice d'une influence politique*³ » et, d'autres encore optent pour des définitions plus précises telles que « *toute communication directe ou indirecte avec des responsables publics, des décideurs politiques ou des élus aux fins d'influencer la décision publique effectuée par ou au nom d'un groupe organisé*⁴ ».

La liste précédente est loin d'être exhaustive et démontre que le lobbying (ou la représentation d'intérêts) fait l'objet de définitions concises, comme de définitions plus détaillées adaptées à un secteur particulier.

La plupart d'entre elles partagent toutefois des caractéristiques communes et, notamment, le fait pour des acteurs socio-économiques privés, de promouvoir leurs intérêts auprès d'instances décisionnaires en vue d'influencer les décisions qu'elles produisent⁵.

Par ailleurs, c'est en ce sens que les trois institutions européennes majeures que sont le Parlement, la Commission et le Conseil définissent le lobbying, étant donné qu'elles considèrent, de manière commune depuis 2021, qu'il s'agit d' « *activités exercées par les représentants d'intérêts dans le but d'influencer l'élaboration ou la mise en œuvre des politiques ou de la législation, ou les processus décisionnels des institutions signataires ou*

² V. de BEAUFORT, « Introduction – Définitions – notions – lobbying et stratégies d'influence », *Lobbying : cadre, outils et stratégies*, V. de BEAUFORT et F. HACQUE-COSSON (dir.), Bruxelles, Larcier, 2015, p. 18.

³ V. de BEAUFORT, *Ibidem*, p. 18.

⁴ V. de BEAUFORT, *Ibidem*, p. 18.

⁵ G. HOUILLON, *Le lobbying en droit public*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 4.

*d'autres institutions, organes et organismes de l'Union »*⁶.

Une telle définition, fondée sur une conception assez large du lobbying permet de tenir compte de tous les acteurs qui entendent s'approcher du pouvoir pour y exercer une forme de représentation d'intérêts étant donné que la nature des lobbies est d'une grande diversité (cf. *infra*)⁷.

Section 2. Activités concrètes des lobbyistes

Le lobbying implique, dans les faits, des activités très concrètes et variées telles que des rencontres ou des communications directes entre les représentants d'intérêts et les décideurs politiques⁸ par lesquelles les lobbies, dans leur rôle d'intermédiation entre la sphère publique et privée, transmettent de l'information – souvent orientée – aux décideurs afin d'influencer le processus décisionnel en leur faveur.

Dès lors, il convient de souligner que la représentation d'intérêts est une activité protéiforme qui se traduit concrètement par de la veille juridique, des rencontres avec des eurodéputés ou d'autres fonctionnaires européens, la rédaction de *position papers*, l'organisation de conférences ou encore la consultation et la constitution de dossiers juridiques ou judiciaires⁹.

Il peut également s'agir de la création de campagnes de communications sur les réseaux sociaux, de participation à des consultations organisées par les institutions, d'auditions ou encore de l'élaboration d'amendements ou de la publication de lettres ouvertes¹⁰.

Par ailleurs, plus récemment, une autre forme de lobbying qualifiée de « e-lobbying » a émergé sous l'impulsion, le plus souvent, de collectifs citoyens ou d'organisations non-gouvernementales qui essaient, au lieu d'interpeller directement les décideurs politiques, de

⁶ Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne du 20 mai 2021 sur un registre de transparence obligatoire, *J.O.U.E.*, L 207, 11 juin 2021, art. 3, al. 1^{er}.

⁷ V. de BEAUFORT, *op. cit.*, p. 19.

⁸ U. S. BRANDT et G. T. SVENDSEN, *The politics of persuasion, Should lobbying be regulated in the EU ?* Edward Elgar Publishing, 2016, p. 3.

⁹ H. MICHEL, « Un groupe en pratique, les pratiques d'un groupe », *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne – Trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêts*, H. MICHEL (dir.), Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2006, p. 16.

¹⁰ Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne du 20 mai 2021 sur un registre de transparence obligatoire, *J.O.U.E.*, L 207, 11 juin 2021, art. 3, al. 2.

préalablement disposer de l'appui de l'opinion publique. Cette nouvelle forme de lobbying se caractérise par un usage accru des réseaux sociaux et d'autres outils digitaux mais poursuit néanmoins la finalité d'influencer les décisions politiques, comme la représentation d'intérêts dans sa forme la plus classique¹¹.

Par exemple, la Commission européenne avait annoncé, à la fin de l'année 2023, vouloir diminuer la protection accordée, par la directive dite « habitats », aux populations de loups au sein de l'Union européenne¹². Cependant, une série d'ONG actives dans la défense de l'environnement ont alors lancé, au mois de mars 2024, une campagne largement relayée sur les réseaux sociaux et par une série de grands médias, visant à inciter le public à signer une pétition en défaveur de cette proposition de la Commission¹³ et à pousser les gouvernements nationaux à se prononcer contre ce déclassement du statut de protection accordé au loup. Il s'agit là d'un exemple parlant de e-lobbying qui, bien qu'ayant le même objectif que le « simple » lobbying, procède différemment et mérite donc d'être mentionné.

Section 3. Exemples de représentants d'intérêts

Les groupes ou les personnes qualifiés de « lobbies », de « lobbyistes », de « représentants d'intérêts » ou « d'organisations de la société civile¹⁴ » – tous ces termes pouvant être entendus comme des synonymes dans le présent mémoire – revêtent des formes diverses.

Cet ensemble hétérogène regroupe donc des entités de statuts juridiques variés opérant tant au niveau national qu'international et qui, parfois, défendent des intérêts opposés. Cette diversité dans les opinions défendues par les lobbies devrait permettre au législateur d'obtenir une information équilibrée issue de tous les courants de pensée de la société et qui, *in fine* aboutit à la production d'une norme tenant compte des différents intérêts en présence, aussi opposés soient-ils.

Pourtant, force est de constater que, dans l'imaginaire collectif, le lobbyiste est plus souvent perçu de façon caricaturale comme « *un homme, [...] qui vend à des entreprises ou des*

¹¹ V. de BEAUFORT, « *Du lobbying au E-lobbying*, Bruxelles, Larcier, 2019, p. 53 à 59.

¹² Directive 92/43/CEE, du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, *J.O.*, L 206, 27 juillet 1992.

¹³ Voyez par exemple la pétition de A.S.P.A.S., disponible sur <https://www.aspas-nature.org/le-loup-doit-rester-une-espece-strictement-protgee-lancement-de-la-mobilisation-citoyenne/>.

¹⁴ Communication COM (2001) 428 de la Commission – Gouvernance européenne – Un livre blanc, du 25 juillet 2001, *J.O.*, C 287/14, 12 octobre 2001.

*organisations d'intérêts économiques ses services de promotion et de défense des intérêts »*¹⁵. Cette vision, est toutefois restrictive puisque les représentants d'intérêts sont de natures diverses et défendent des opinions qui le sont tout autant comme le démontre la consultation du registre de transparence lui-même qui met en évidence que lobbies sont des syndicats, des collectifs militants en faveur des droits de l'Homme, des organisations non-gouvernementales (ONG), des collectifs citoyens, des cabinets d'avocats¹⁶ ou encore de grandes entreprises¹⁷.

Ainsi, le lobbying auprès des institutions législatives de l'Union européenne implique tant des ONG défendant les droits humains que de puissantes entreprises condamnées pour violation des droits de l'Homme.

Par exemple, le groupe Shell, actif notamment dans le secteur pétrochimique, est dûment inscrit dans le registre de transparence et est donc habilité, moyennant le respect du Code de conduite assorti au registre, à représenter ses intérêts auprès de la Commission, du Parlement et du Conseil. Pourtant, en 2021, l'entreprise a été reconnue, par la Justice néerlandaise, comme responsable du dérèglement climatique et fut condamnée à réduire drastiquement ses émissions de CO2¹⁸.

Or, la jurisprudence européenne des droits de l'Homme a récemment reconnu que les effets néfastes du changement climatiques sur l'environnement – dans lesquels Shell a donc une part de responsabilité – pouvaient porter atteinte à certains droits fondamentaux tels que le droit à la vie privée et familiale, lequel recouvre aussi le droit à la santé, au bien-être et à la qualité de vie¹⁹.

Pourtant, dans cette même affaire néerlandaise, l'une des parties requérantes était l'organisation Greenpeace, laquelle est également inscrite dans le registre de transparence au même titre que de nombreuses autres associations qui promeuvent la défense de l'environnement.

¹⁵ H. MICHEL, *op. cit.* p. 14.

¹⁶ H. MICHEL, *Ibidem*, p. 13.

¹⁷ O. ARIFON, « Le lobbying à Bruxelles : un doute qui éloigne les citoyens de l'Union », *Hermès La Revue*, 2017/1, 2017, p. 52.

¹⁸ Rechtbank Den Haag, *Vereniging milieudefensie, Stichting greenpeace nederland, Stichting ter bevordering fossielvrij-beweging, et al. c. Royal Dutch Shell plc*, 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5339, punt 5.3.

¹⁹ Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, 9 avril 2024, §435.

Les décideurs européens sont donc susceptibles de recevoir, sur un même dossier, les avis d'une entreprise pétrolière d'envergure mondiale et ceux d'une ONG militant en faveur de l'environnement. Le registre voit donc coexister des intérêts opposés lesquels sont tous défendus avec la même ferveur par différents acteurs auprès des décideurs européens.

Ainsi, s'il apparaît que définir le lobbying ou le lobbyiste de façon unique est une entreprise des plus complexes, tous ces groupes et les activités qu'ils mettent en œuvre poursuivent cependant l'objectif commun de peser sur le processus législatif en vue d'influencer, dans leur intérêt ou dans celui de leur objet social, la décision qui en ressortira.

Section 4. La notion telle qu'entendue dans le registre de transparence

L'accord interinstitutionnel qui met en place le registre de transparence des représentants d'intérêts opte, en l'alinéa premier de son article 3, pour une définition large du lobbying qui, de prime abord, peut laisser penser que presque n'importe quelle personne peut représenter ses intérêts auprès des institutions législatives européennes en s'inscrivant dans le registre (cf. p. 5).

Toutefois, la suite de l'article établit une liste des activités couvertes et des activités ou des entités qui, quant à elles, n'entrent pas dans le champ d'application matériel ou personnel du registre²⁰.

Ainsi, certaines organisations sont exclues du champ d'application du registre de transparence en raison, par exemple, de leurs liens avec des partis politiques ou des communautés religieuses. De même, les entités rattachées à un pouvoir public sont également privées de la possibilité de s'inscrire dans le registre et donc d'exercer les activités de lobbying pour lesquels l'inscription est requise²¹.

De plus, certaines activités ne sont pas susceptibles de relever la définition du lobbying telle qu'entendue dans l'accord interinstitutionnel. C'est notamment le cas de celles qui sont exercées par des personnes physiques qui agissent à titre personnel, sans s'associer avec

²⁰ Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne du 20 mai 2021 sur un registre de transparence obligatoire, *J.O.U.E.*, L 207, 11 juin 2021, art. 3, §2 et art. 4.

²¹ *Ibidem*, art. 4, al. 2.

d'autres ou encore des activités de partenaires sociaux lorsqu'ils agissent en tant qu'acteurs du dialogue social entendu au sens de l'article 152 du T.F.U.E.²²

Chapitre II. Les enjeux principaux du lobbying et de sa réglementation

La volonté d'encadrer le lobbying au niveau européen poursuit trois objectifs principaux dans le chef des institutions européennes. Un tel encadrement vise notamment à mettre fin aux critiques tenant au déficit démocratique et au déficit d'informations de l'Union européenne et, à prévenir la corruption dans ses manifestations les plus évidentes comme dans ses formes plus discrètes²³.

Néanmoins, cette pratique est souvent mal perçue par l'opinion publique qui y voit généralement la possibilité pour des intérêts privés d'influencer la politique publique en leur propre faveur et au détriment du bien commun²⁴. Cette mauvaise réputation peut notamment s'expliquer par les modes opératoires douteux, peu scrupuleux²⁵ et parfois illégaux qui ont été utilisés par certains représentants d'intérêts par le passé où à l'occasion de certains scandales retentissants s'inscrivant davantage dans des pratiques corruptives²⁶.

Toutefois, le lobbying n'est pas nécessairement néfaste et peut donc être utilisé à bon escient par les décideurs politiques pour impliquer les citoyens dans le processus décisionnel (*Section 1*) en vue d'acquérir des informations provenant de toutes les couches de la société (*Section 2*)²⁷ dans le but de parvenir à l'adoption de décisions équilibrées tenant compte de tous les intérêts en présence (*Section 3*).

Section 1. La lutte contre le déficit démocratique

La problématique du déficit démocratique touche au cœur du droit constitutionnel de l'Union européenne et recouvre diverses critiques faites à son fonctionnement afin de mettre en exergue l'illégitimité des décisions qui seraient prises en son sein ou, à tout le moins leur manque de légitimité démocratique²⁸.

²² *Ibidem*, art. 4, al. 1^{er}.

²³ H. MICHEL, *op. cit.*, p. 10.

²⁴ U. S. BRANDT et G. T. SVENDSEN, *op. cit.*, p. 3.

²⁵ F. CHALTIEL et S. GUILLON, *Le système décisionnel de l'Union européenne*, La documentation française, 2019, p. 62.

²⁶ U. S. BRANDT et G. T. SVENDSEN, *op. cit.*, p. 4.

²⁷ U. S. BRANDT et G. T. SVENDSEN, *ibidem*, p. 3.

²⁸ H. MICHEL, « Au-delà du « déficit démocratique » », 2008, *Savoir/Agir*, n°3, p. 109.

L'une des critiques fréquemment formulées à l'encontre du processus décisionnel européen est son manque de représentativité. En effet, outre le Parlement européen dont les membres sont élus directement par les citoyens²⁹ dans tous les Etats membres³⁰, les autres institutions européennes jouissent d'une légitimité démocratique tout à fait indirecte puisque leurs membres ne sont pas élus directement par les citoyens³¹. Les décisions politiques de l'Union européenne ont alors été critiquées pour leur manque de légitimité³² et l'Union s'est reposée sur les représentants d'intérêts de manière à combler le fossé entre elle et les citoyens européens³³.

Le déficit démocratique dont souffrirait l'Union européenne trouve également sa source dans un scepticisme des citoyens quant à la proximité des institutions européennes avec la société civile. En effet, la Commission européenne dispose en vertu du Traité, du monopole de l'initiative législative³⁴ mais, était, dès le départ, mal équipée pour exercer ce pouvoir d'une ampleur considérable puisque, tout comme les autres institutions, elle est loin de disposer d'une expertise pointue dans toutes les matières. Elle a donc dû, par nécessité, avoir recours à des processus de consultation d'acteurs externes et laisser une place au lobbying privé dans le processus législatif³⁵.

En ce sens, la philosophie du droit se positionne également en faveur d'un mécanisme par le biais duquel les citoyens peuvent faire valoir leur point de vue auprès des décideurs politiques étant donné qu'il est matériellement impossible que tous siègent au sein des institutions législatives³⁶.

Pendant longtemps, les remèdes mis en place pour combler ce déficit démocratique consistaient

²⁹ Traité sur l'Union européenne (ci-après abrégé « T.U.E. »), art. 14, al. 3.

³⁰ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après abrégé « T.F.U.E. »), art. 223, al. 1^{er}.

³¹ H. KLÜVER, « Les lobbies dans la gouvernance ou la main – invisible – du marché », *Pouvoirs*, 2014, vol. 149, n° 2, p. 121.

³² A. FOLLESDAL and S. HIX, « Why There Is a Democratic Deficit in the eu : A Response to Majone and Moravcsik », *Journal of Common Market Studies*, 2006, vol. 44, n° 3, p. 533 à 562.

³³ H. KLÜVER, *op. cit.*, p. 121.

³⁴ P. PONZANO, « Le droit d'initiative législative de la Commission européenne: théorie et pratique », *Rev. Aff. Eur.*, 2009-2010/1, p. 27 ; Voyez Aussi, N de SADELEER, *Manuel de droit institutionnel et de contentieux européen*, Bruxelles, Bruylant, 2021, p. 300.

³⁵ F. CHALTIEL et S. GUILLON, *op. cit.*, p. 50.

³⁶ S. KLIMIS, *L'énigme de l'humain et l'invention de la politique – racines grecques de la philosophie moderne et contemporaine*, Louvain-La-Neuve, Deboeck supérieur, 2014, p. 246.

en un accroissement des compétences du Parlement européen ce qui n'a pourtant pas permis de faire taire les critiques étant donné que cette institution souffre elle-même d'un déficit parlementaire. Il est en effet considéré par beaucoup que le Parlement pâtit d'une inaptitude à représenter correctement les citoyens³⁷.

De surcroît, la volonté des citoyens européens de prendre part au processus d'élaboration des normes croît avec l'élargissement du champ de compétences de l'Union européenne à travers son histoire. Effectivement, plus le droit de l'Union européenne influe sur la vie quotidienne des citoyens, plus ces derniers trouvent légitime de disposer de moyens leur permettant d'y prendre une part active et d'influencer la politique européenne sans seulement la subir³⁸.

Cette participation citoyenne par une multitude de canaux, dont le lobbying, permet d'asseoir un peu plus la légitimité démocratique de l'Union européenne³⁹.

Par ailleurs, ces nombreuses critiques tenant au manque de légitimité démocratique de l'Union ont poussé la Commission à développer le Livre Blanc sur la gouvernance européenne,⁴⁰ qui place au premier plan la participation de la société civile comme une solution à la problématique du déficit démocratique⁴¹.

Ce livre Blanc a permis de nourrir une réflexion aboutissant à la « constitutionalisation » de ce principe en l'incluant dans les Traités fondateurs eux-mêmes qui prévoient désormais que les institutions entretiennent un dialogue régulier et transparent avec les associations représentatives de la société civile et donnent aux citoyens les moyens de faire connaître leurs opinions aux institutions⁴².

Dès lors, le lobbying peut constituer une réponse adéquate au déficit démocratique – à tout le moins plus que l'élargissement des compétences du Parlement – en permettant aux citoyens qui s'associent au sein d'entreprises, d'ONG, de collectifs ou encore de syndicats, d'influencer directement la politique européenne. De plus, comme le souligne la doctrine, cette

³⁷ L. GUILLOUD-COLLIAT, *L'action normative de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 188.

³⁸ A. ALEMANN, « La démocratie participative dans l'Union européenne : état et perspectives ouvertes par la Conférence sur l'Avenir de l'Europe », *C.D.E.*, 2021/3, p. 647.

³⁹ A. SCHRAUWEN, « European Union Citizenship in the Treaty of Lisbon: Any Change at All? », *Maastricht J. of Eur. & Comp. L.*, vol. 8, 2008 p. 55.

⁴⁰ Communication COM (2001) 428 de la Commission – Gouvernance européenne – Un livre blanc, du 25 juillet 2001, *J.O.*, C 287, 12 octobre 2001.

⁴¹ H. MICHEL, *op. cit.*, p. 113.

⁴² T.U.E., art. 11, al. 1 et 2.

« participation » de la société « *also became explicitly associated to the purpose of bringing the EU institutions closer to its citizens*⁴³ ».

Section 2. La lutte contre le déficit d'informations

Un autre objectif important du lobbying est de permettre tant à des ONG qu'à des entreprises, de fournir aux acteurs du processus décisionnel l'information nécessaire à l'élaboration des normes, au nom de leur contact privilégié avec les réalités socioéconomiques de terrain⁴⁴.

En effet, comme mentionné *supra*, les institutions européennes ne disposent pas toujours de l'expertise requise pour légiférer dans des domaines présentant des degrés de technicité importants et il leur est fréquemment reproché d'incarner une « *bureaucratie européenne déconnectée des réalités locales*⁴⁵ ».

En ce sens, le lobbying a pour objectif de permettre aux parties, affectées par un projet d'acte de l'Union, d'identifier les conséquences potentielles de l'acte en question sur leur secteur d'activité et d'essayer d'influencer le processus décisionnel en amont, afin d'éviter à cette nouvelle norme d'être le fruit de conséquences désastreuses sur le secteur concerné⁴⁶. La représentation d'intérêts permet donc de faire remonter, auprès des décideurs politiques, les revendications de la société civile et l'information nécessaire à l'exercice de la bonne gouvernance.

Néanmoins, véritable labyrinthe bureaucratique, le fonctionnement interne des institutions européennes est d'une grande complexité et peut, pour une personne non initiée, s'avérer être difficile à appréhender. Dès lors, la nécessité pour les représentants d'intérêts de devoir à la fois connaître en détail le fonctionnement du système politique européen ainsi que de disposer de compétences linguistiques pointues, les a poussés à investir dans des formations spécialisées en lobbying européen ou à engager, pour l'exercice de leurs activités de représentation

⁴³ J. MENDES, « Participation in Rule-making : European Union », *Droit comparé de la procédure administrative / Comparative Law of Administrative Procedure*, J.-B. AUBY, (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 332.

⁴⁴ H. MICHEL, *op. cit.*, p. 114.

⁴⁵ N. RUBIO, « Enjeux et perspectives de l'intervention des fonds structurels européens pour la période 2021-2027. Ou comment (re) penser le futur de la cohésion dans une Europe en crise ? », *R.D.U.E.*, 2023/1, p. 160

⁴⁶ V. de BEAUFORT, « Passer d'un lobbying d'anticipation pour influencer un texte à un lobbying juridique pour influencer son application », A. Masson. (dir.), *Lobbying et procès orchestrés*, Bruxelles, Larcier, 2011, p. 12.

d'intérêts, des professionnels en la matière. Il existe par ailleurs, des ouvrages complets destinés à expliquer aux entreprises et aux autres organisations la meilleure façon de faire du lobbying au niveau européen compte tenu de l'organisation et du fonctionnement interne de chaque institution⁴⁷.

Cette professionnalisation du lobbying, observée depuis de nombreuses années⁴⁸, est par ailleurs critiquée étant donné qu'elle tend à éloigner les lobbyistes de leur rôle initial de représentants de la société détenteurs d'une certaine expertise de terrain⁴⁹.

Cependant, ces diverses critiques ne doivent pas entacher le caractère légitime du lobbying exercé auprès des institutions européennes qui permet d'une part aux lobbies d'exercer un contre-pouvoir en réaction à des décisions susceptibles d'impacter négativement un secteur donné⁵⁰ et, qui, d'autre part, offre aux décideurs européens ne disposant pas d'une connaissance dans tous les domaines de compétence de l'Union européenne, une expertise précieuse et un retour d'expérience concernant l'application des normes qu'ils élaborent.

Ainsi, le lobbying assure le pluralisme des intérêts au sein des institutions et incarne, de fait, une composante essentielle de la démocratie⁵¹, intimement liée au contenu du droit de l'Union⁵².

Section 3. Limiter le risque de corruption et de regulatory capture

Le terme de « *regulatory capture* » désigne une situation où un représentant d'intérêt exerce une influence trop importante sur le décideur, de sorte que ce dernier ne décide plus en faveur de l'intérêt général mais en faveur de ce seul intérêt particulier⁵³.

Dès lors, l'objectif d'éviter ce phénomène de capture est intimement lié aux précédents. En effet si le lobbying peut permettre d'améliorer la légitimité démocratique de l'Union en

⁴⁷ D. GUEGUEN et V. MARISSSEN, *Handbook on EU secondary legislation, Navigating through delegated and implementing act*, Anthemis, 2023, p. 106 à 110.

⁴⁸ D. DEMORTAIN, « Le lobbying à Bruxelles, ou la politisation comme métier (observation) », *Terrains & travaux*, vol. 8, n°1, 2005, p. 37.

⁴⁹ H. MICHEL, *op. cit.*, p. 114.

⁵⁰ F. CHALTIEL et S. GUILLON, *op. cit.*, p. 63.

⁵¹ L. ABDELGAWAD, et H. MICHEL, *Dictionary of European Actors*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 225.

⁵² G. HOUILLON, « Lobbying, principe électif et représentation dans les institutions de l'Union européenne », L. POTVIN-SOLIS (dir.), *Le principe électif dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2021, p. 361.

⁵³ C. DEVAUX, *La fabrique du droit du commerce international*, Bruxelles, Bruylant, 2019, p. 110.

encourageant la participation citoyenne, il ne faut toutefois pas que les politiques élaborées grâce à cette participation penchent systématiquement en faveur des mêmes intérêts⁵⁴.

Certains chercheurs ont d'ailleurs démontré que les représentants d'intérêts les plus puissants disposaient souvent d'un plus grand nombre d'employés et de ressources financières plus importantes, augmentant, de fait, leur capacité à influencer les décisions politiques de l'Union en leur faveur⁵⁵. Un tel déséquilibre pose alors effectivement un risque de « *dévoiement de l'intérêt général*⁵⁶ ».

La consultation du site « Intergity watch » permet de s'en convaincre étant donné qu'il établit un classement des lobbyistes en fonction du nombre d'accréditations octroyées, de réunions auxquelles ils ont pris part et du nombre de personnes travaillant pour eux à cette fin. Or, parmi les entités les mieux classées – et donc les plus influentes – se trouvent des entreprises dont les bénéfices records ne sont plus à démontrer telles que Google, Microsoft ou Airbus⁵⁷.

En effet, la représentation d'intérêts procède d'une compétition entre des groupes concurrents et demande des ressources financières importantes dont seuls les groupes les plus puissants peuvent se prévaloir⁵⁸. Dès lors, l'absence de transparence obligatoire sur les activités de lobbying conduit à un risque de distorsion dans la rationalité de la prise de décision, dans la mesure où les décisions s'appuieraient uniquement sur les opinions des lobbyistes avec le plus de ressources économiques⁵⁹, sans que le citoyen européen ne puisse en être informé.

Ce risque de distorsion parfois qualifié de « *regulatory capture*⁶⁰ » (capture réglementaire) entend être évité par le registre de transparence afin, notamment, de préserver l'Etat de droit.

Dans un rapport sur le risque représenté par le lobbying bancaire, le Fond Monétaire

⁵⁴ H. MICHEL, « La transparence dans l'Union européenne : réalisation de la bonne gouvernance et redéfinition de la démocratie », *Revue française d'administration publique*, vol. 165, n°1, 2018, p. 116.

⁵⁵ H. KLÜVER, *op. cit.*, p. 125.

⁵⁶ A. SACHET-MILLIAT, « Les dérives éthiques des stratégies politiques des firmes », *Management & Avenir*, vol. 33, no. 3, 2010, p. 328.

⁵⁷ « Integrity Watch EU | Lobbyists », disponible sur <https://www.integritywatch.eu/organizations.php>, consulté le 7 mai 2024.

⁵⁸ P. CRAIG and G. de BURCA, *EU Law Text, cases and materials*, Oxford University Press, 2020, p. 181.

⁵⁹ E. PELLÉ, « Heike Klüver, Lobbying in the European Union : Interest Groups, Lobbying Coalitions, and Policy change », *Politique européenne*, 2016/3, n° 53, p. 133.

⁶⁰ D. KEYAERTS, *Better regulation en de EU-rechter: een overbrugbare kloof*, Brugge, die Keure, 2012, p. 54.

International a par ailleurs estimé plus approprié de parler de « *legislative capture* » pour désigner le fait que des députés ne promeuvent plus l'intérêt général mais les intérêts particuliers de certaines banques, en raison d'un déséquilibre des forces dans les activités de lobbying⁶¹.

Dans ce contexte, la frontière entre un lobbying trop appuyé et la corruption est extrêmement floue. Certains auteurs estiment que cette différence réside dans le fait que le lobbying entend influencer le processus décisionnel là où la corruption vise à le contrôler⁶². Toutefois, cette distinction est, en pratique, assez difficile à établir et il peut être considéré que la *regulatory capture* relève parfois de la corruption⁶³.

Si concernant le « Qatargate » , il est apparu clairement que la pratique était corruptive, il existe donc une forme de corruption qui, sans pour autant consister en l'octroi d'avantages financiers directs aux Parlementaires, peut s'avérer tout aussi néfaste pour la démocratie.

Dès lors, puisque Bruxelles, lieu d'implantation des trois institutions européennes majeures, est l'une des villes abritant le plus de lobbyistes au monde, l'un des objectifs du registre de transparence devrait être de ne pas permettre qu'une influence accrue ne pèse sur le processus décisionnel européen sans que le citoyen n'en soit informé.

En effet, compte tenu du nombre de lobbyistes opérant auprès des institutions, le danger que les décisions soient adoptées sans avoir entendu chacun des différents points de vue issus de la société civile est important⁶⁴.

Section 4. Conclusion concernant les objectifs du lobbying et de sa réglementation

Le lobbying auprès des institutions européennes, bien que souvent perçu négativement par la population, joue donc d'importants rôles dans le fonctionnement de la démocratie au sein de l'Union. Par ailleurs, porter une vision uniquement négative sur la question ne rend pas hommage à la manière dont les lobbies, par leur implication dans le processus décisionnel,

⁶¹ D. O. IGAN and T. LAMBERT (I.M.F.), « Bank Lobbying : Regulatory Capture and Beyond », *working paper*, n°2019/171, 2019, p. 5 et 9.

⁶² B. SOURICE, « Lobbying et corruption, les deux faces de la capture du pouvoir », *Hermès La Revue*, 2015, vol. 73, n° 3, p. 81.

⁶³ U. S. BRANDT et G. T. SVENDSEN, *op. cit.*, p. 4.

⁶⁴ D. KEYAERTS, *op. cit.*, p. 53.

participent activement à l'efficacité et à la productivité au sein des institutions de l'Union européenne⁶⁵.

Cependant, si le lobbying permet d'amoindrir le déficit démocratique de l'Union européenne tout en fournissant au législateur une information et une expertise essentielles au bon déroulement de son activité législative, il convient de mettre en place un système apte à évincer tout doute dans l'esprit du citoyen sur la qualité du processus législatif afin d'en assurer la légitimité démocratique⁶⁶.

Chapitre III. La réglementation progressive du lobbying dans l'Union européenne

Le lobbying est donc, compte tenu des objectifs qu'il sert, une pratique tout à fait légitime. Cependant, il convient de déterminer un équilibre afin que la pratique ne bascule pas dans la corruption⁶⁷.

En effet, s'il est indéniable qu'en représentant les intérêts de la société civile, les lobbyistes jouent un rôle essentiel auprès des institutions, encore faut-il s'assurer que ces intérêts soient fidèlement représentés et que des objectifs bien moins liés à l'intérêt général ne soient pas promus⁶⁸. Cela suppose donc que la représentation d'intérêts soit l'objet d'une réglementation qui en assure la transparence.

Section 1. L'ampleur du lobbying auprès des institutions européennes

Depuis les années 1980, le nombre de représentants d'intérêts gravitant autour des institutions européennes a augmenté de manière considérable. En effet, en 1992, il n'y avait que 3.000 groupes d'intérêts qui faisaient du lobbying à Bruxelles et qui employaient, pour ce faire, près de 10.000 personnes⁶⁹.

⁶⁵ E. CARLONI, « Lobby Regulation To Prevent Corruption », , *Preventing Corruption and Promoting good Government and Public Integrity*, C. CERRILLO I MARTÍNEZ et J. PONCE (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 135.

⁶⁶ A. ARABACI, « Lobbying and the democratic deficit in the European Union : can the Treaty of Lisbon be a solution? », G. ROUET and P. TEREM (dir.), *La Turquie et l'Union européenne : défis et perspectives d'adhésion*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 127.

⁶⁷ Cette légitimité est d'ailleurs affirmée par le Parlement européen sur son site internet : <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/fr/transparency/lobby-groups>.

⁶⁸ S. SAURUGGER. « Crise de l'Union européenne ou crises de la démocratie ? », *Politique étrangère*, n° 1, 2017, p. 28.

⁶⁹ S. SAURUGGER, « Groupes d'intérêt et Union européenne », O. COSTA et F. MÉRAND (dir.), *Études européennes*, Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 179.

Aujourd'hui, le site internet qui héberge le registre de transparence dispose d'une section intitulée « statistiques » qui rassemble des données fiables sur le nombre d'entités enregistrées. Ainsi, ces statistiques démontrent que, à l'heure actuelle, 8.316 entités enregistrées promeuvent leurs propres intérêts ou ceux de leurs membres, 3.632 sont inscrites en tant que représentantes d'intérêts non-commerciaux et 568 sont enregistrées afin de faire valoir les intérêts de leurs clients⁷⁰.

Il y avait dès lors, au mois d'avril 2024, près de 12.516 entités inscrites dans le registre de transparence en tant que représentantes d'intérêts. Ce chiffre fait donc de Bruxelles la ville du lobbying par excellence⁷¹ d'autant qu'il est estimé, à titre d'exemple, que 70 lobbyistes gravitent autour de chaque député européen⁷².

Il ressort de ces données que le lobbying constitue une activité revêtant, en termes d'acteurs impliqués et donc nécessairement de poids potentiel sur le processus décisionnel, une importance considérable faisant apparaître une nécessité d'autant plus grande de l'encadrer.

Section 2. Evolution de l'encadrement juridique du lobbying auprès des institutions européennes

§1^{er}. Initiatives distinctes du Parlement et de la Commission

Sur le plan national, certains Etats comme les Etats-Unis ou l'Allemagne ont adopté, relativement tôt, des mesures visant à encadrer les pratiques des représentants d'intérêts et décidèrent respectivement en 1946 et en 1951 d'adopter des législations nationales destinées à encadrer ces activités.⁷³

Du côté de l'Union européenne, la première tentative d'encadrement du lobbying n'eut lieu qu'en 1995 lorsque le Parlement européen a décidé, de sa propre initiative, de mettre en place

⁷⁰ Statistiques sur le registre de transparence disponibles sur https://transparency-register.europa.eu/find-out-more/statistics_fr, consulté le 12 avril 2024.

⁷¹ S. HOREL, « Bruxelles, capitale du lobbying à ciel couvert », *Qui gouverne le monde ?*, Bertrand Badie édition, 2018, p. 231.

⁷² Ce chiffre résulte du nombre de personnes physiques qui font du lobbying pour le compte d'entités enregistrées (environ 50.000 personnes), divisé par le nombre d'eurodéputés (705). Cette estimation a par ailleurs été vérifiée par une série de médias importants. Voy. notamment : <https://www.tflinfo.fr/international/video-union-europeenne-compte-t-on-vraiment-70-lobbyistes-pour-un-depute-europeen-a-bruxelles-et-strasbourg-2287676.html>

⁷³ F. CHALTIEL et S. GUILLON, *op. cit.*, p. 66.

un registre de transparence sous la forme d'une liste reprenant les noms des lobbyistes à qui le Parlement avait accordé un accès de longue durée à ses locaux⁷⁴.

Concernant la Commission européenne, elle avait, déjà dans le Livre Blanc de 2001, exigé que les groupes d'intérêts respectent les principes de transparence, d'ouverture et de responsabilité sans pour autant remettre en cause le caractère légitime de leurs activités⁷⁵. La Commission souhaitait ainsi expliciter sa volonté de mettre fin aux critiques quant à l'opacité des liens entre les lobbyistes et les institutions et au manque de transparence de la politique européenne dans son ensemble⁷⁶.

Elle fit, peu après, un pas supplémentaire en direction de la transparence, dans son Livre vert sur l'initiative européenne en matière de transparence. En effet, dans ce document, la Commission estima qu'il convenait finalement de mettre en place un cadre régissant ses relations avec les groupes d'intérêts en envisageant la mise en place d'un système d'enregistrement sur internet, lequel serait facultatif mais néanmoins assorti d'incitants visant à pousser les lobbies à s'y enregistrer⁷⁷.

C'est ainsi que la Commission décida unilatéralement⁷⁸, en 2008, de mettre en place son propre registre de transparence du lobbying, basé sur une approche volontariste et assorti d'un Code de conduite définissant les exigences éthiques et les obligations juridiques des représentants d'intérêts⁷⁹. Les lobbyistes ne pouvaient toutefois aucunement se voir obligés de s'inscrire dans ledit registre.

⁷⁴ M. LEBRETON et H. SEYNAEVE, « L'étonnante opacité du registre de transparence européen » disponible sur <https://journalisme.ulb.ac.be/longform/letonnante-opacite-du-registre-de-transparence-europeen/>, consulté le 28 avril 2024.

⁷⁵ F. ANDREONE, E. NEFRAMI, et P. PONZANO. « Chronique de l'administration européenne », *Revue française d'administration publique*, vol. 135, n° 3, 2010, p. 706.

⁷⁶ M. HRABANSKI, « La représentation du sucre à Bruxelles : sociohistoire des pratiques de lobbying auprès des instances européennes depuis le début du XXe siècle », *Revue d'Études en Agriculture et Environnement*, vol. 92, n°2, 2011, p. 144.

⁷⁷ Communication de la Commission COM (2006) 194 final – Livre vert sur l'initiative européenne en matière de transparence du 3 mai 2006, *J.O.*, C 151, 29 juin 2006, point 3.1.

⁷⁸ G. LEGRIS, « Le registre des représentants d'intérêts auprès des Institutions européennes : un an après », *R.D.U.E.*, 2010, vol. 1, p. 41 à 55

⁷⁹ A. ALEMANNO, « Le principe d'ouverture en droit européen : d'un instrument de lutte contre l'opacité institutionnelle à un outil de démocratie participative », *R.D.U.E.*, 2012/4, p. 640.

§2. Initiatives conjointes des institutions européennes

Les débats en la matière se poursuivirent⁸⁰ jusqu'à la mise en place d'un système encore imparfait constitué d'un registre de transparence commun au Parlement européen et à la Commission⁸¹.

Ce tournant dans l'encadrement du lobbying au sein des institutions législatives de l'Union doit, sans nul doute, son salut à la pression mise par l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (l'OCDE) sur l'Union européenne.

En effet, en 2010, le Conseil de l'OCDE a adopté une Recommandation sur les principes de transparence et d'intégrité des activités de lobbying. Ladite recommandation entendait pousser une série d'Etats et l'Union européenne à mettre en place, au nom de la bonne gouvernance, un encadrement de la représentation d'intérêts fondé sur certains critères destinés à garantir que l'encadrement mis en œuvre soit efficace.⁸²

C'est donc dans un contexte international en faveur d'une transparence accrue que le registre des représentants d'intérêts, commun à la Commission et au Parlement fut mis en place par la voie d'un accord interinstitutionnel signé le 23 juin 2011 par le Président du Parlement européen et le vice-président de la Commission⁸³.

Ce registre contenait certaines informations relatives aux lobbyistes qui y étaient inscrits telles que leur identité et une série de données financières concernant les coûts qu'ils déployaient dans le cadre de leurs activités.

Par exemple, les entités inscrites devaient fournir leur nom, leur adresse, leur numéro de téléphone, l'identité de la personne juridiquement responsable de l'organisation, ou encore les identités des personnes pour lesquelles les titres d'accès aux bâtiments du Parlement étaient

⁸⁰ X., « Représentation d'intérêts, Registre public, Bilan - Droit communautaire », *Obs. Bxl.*, 2010/1, n° 79, p. 96.

⁸¹ S. SAURUGGER. *Op. cit.*, p. 29.

⁸² OCDE, Recommandation du Conseil sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying, 18 février 2010.

⁸³ Accord entre le Parlement européen et la Commission européenne sur l'établissement d'un registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne, *J.O.* L191 du 22 juillet 2011.

demandés⁸⁴.

Concernant les sanctions, les lobbyistes qui ne se pliaient pas aux exigences du registre de transparence telles qu'elles découlait du Code de conduite annexé au registre, pouvaient faire l'objet d'une suspension ou d'une radiation du registre. Il y a néanmoins lieu de relever que ces sanctions étaient considérées comme « *assez hypothétiques*⁸⁵ » par la doctrine.

Ce système de transparence était – une fois encore – un système volontaire basé sur le bon vouloir des représentants d'intérêts qui ne pouvaient se voir imposer leur inscription dans le registre et qui pouvaient donc exercer leurs activités librement, même s'ils n'étaient pas inscrits dans cette base de données pourtant destinée à assurer la transparence de l'activité législative. Cependant, les lobbyistes enregistrés disposaient de l'avantage de pouvoir solliciter un accès plus aisé aux bâtiments du Parlement européen⁸⁶.

Cet Accord interinstitutionnel a été révisé en 2014 par l'adoption d'un nouvel Accord⁸⁷ visant à inciter davantage les représentants d'intérêts à s'inscrire dans le registre. Dans le même temps, la Commission a conseillé à tous ses services d'encourager les parties prenantes et les groupes d'experts à s'enregistrer⁸⁸. Il convient néanmoins de souligner que cet accord n'est pas revenu sur le caractère facultatif de l'inscription dans le registre.

Toutefois, cet accord de 2014 a introduit un principe de conditionnalité qui est, toujours aujourd'hui, un principe cardinal du registre de transparence. Par exemple, le paragraphe 29 de l'Accord de 2014, prévoyait que les titres d'accès aux bâtiments du Parlement n'étaient accordés qu'aux représentants inscrits dans le registre.

Cette version de l'Accord interinstitutionnel et du registre de transparence a donc fait de l'inscription dans la base de données une condition *sine qua non* de l'exercice de certaines activités de lobbying auprès du Parlement ou de la Commission.

⁸⁴ P-Y. MONJAL, « La transparence des lobbies ou l'habit neuf en forme de cape d'invisibilité des groupes de pression européens – Remarques d'un unioniste sur un objet longtemps négligé du droit public : l'activité de lobbying », *R.D.U.E.*, 1/2015 p. 12.

⁸⁵ P-Y. MONJAL., *ibidem*, p. 13.

⁸⁶ G. LEGRIS, « L'encadrement du lobbying par les institutions européennes », *Obs. Bxl.*, 2012/4, n° 90, p. 45.

⁸⁷ Accord entre le Parlement européen et la Commission européenne sur le registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne, *J.O.U.E.*, L 277, 19 septembre 2014.

⁸⁸ F. CHALTIEL et S. GUILLON, *op. cit.*, p. 67.

Section 3. Les avantages et inconvénients de l'inscription volontaire dans le registre

Si le caractère volontaire de l'enregistrement peut sembler être une lacune laissant aux lobbyistes peu scrupuleux une interstice de choix pour s'immiscer dans le processus décisionnel en toute discrétion, il faut admettre que ce volontariat était loin d'être injustifié.

En effet, le processus décisionnel de l'Union européenne se veut ouvert et inclusif et, dès lors, afin d'aboutir à un idéal de véritable démocratie, les représentants d'intérêts doivent être libres d'y prendre part, à tout moment et de leur plein gré⁸⁹.

De plus, comme le souligne une partie de la doctrine, les lobbies ont tout intérêt à adhérer au registre de transparence, même si rien ne les y oblige. En effet, cela leur permet d'éviter les pratiques déloyales et de garantir une représentation équitable de tous les intérêts⁹⁰. Par ailleurs, s'inscrire dans le registre peut aussi être une façon pour les représentants d'intérêts de conserver une bonne image auprès de l'opinion publique ce qui, pour certaines entreprises ou ONG est parfois crucial.

Cependant, il semble permis de douter de l'affirmation selon laquelle les lobbies ont un intérêt certain à adhérer – volontairement – au registre de transparence et au Code de conduite dont il est assorti puisque, l'inscription obligatoire décidée plus tard conduira à une chute importante du nombre de représentants d'intérêts inscrits au registre⁹¹.

De plus, l'inscription volontaire pâtit de certains défauts et, dans la mesure où la Commission européenne est fortement tributaire des lobbies pour obtenir l'information nécessaire à l'exercice informé de ses compétences, ce système était dénoncé car il n'offrait, en raison de son caractère facultatif, aucune véritable garantie de transparence.

Or, cette absence de garantie certaine faisait courir le risque de l'émergence d'un lobbying dissimulé permettant l'adoption de normes antidémocratiques fondées sur la promotion forte de certains intérêts au détriment des autres entraînant un phénomène de *regulatory/legislative*

⁸⁹ M. OLIVÁN AVILÉS et C. SAKELLARIOU, « Le registre de transparence obligatoire : un nouveau chapitre dans la réglementation de la représentation d'intérêts au sein de l'Union européenne », *R.D.U.E.*, 2022/1, p. 122.

⁹⁰ M. OLIVÁN AVILÉS et C. SAKELLARIOU, *ibidem*.

⁹¹ Graphique reprenant le nombre d'inscriptions au registre de transparence depuis 2011, https://transparency-register.europa.eu/find-out-more/statistics_fr, consulté le 12 avril 2024.

capture sans que le citoyen ne puisse en être informé (cf. *Supra*).⁹²

Enfin, L'ONG *Transparency International* qui veille à dénoncer la corruption à travers le monde avait par ailleurs pointé du doigt le manque de transparence du registre de 2014 en attribuant un score moyen de transparence du lobbying au sein des institutions européennes de seulement 36%.⁹³ Ce faible score était surtout dû à la faiblesse des sanctions appliquées aux lobbyistes qui transgressaient les règles du Code de conduite⁹⁴.

Section 4. Vers un registre de transparence obligatoire

Face au constat d'une incapacité du registre de 2014 à assurer la transparence et, à la résistance farouche de certains lobbyistes à s'y inscrire, il est apparu nécessaire de réformer le système d'enregistrement facultatif. En effet, par exemple, de nombreux cabinets d'avocats américains très influents tels que le cabinet Hogan Lovells, n'étaient pas enregistrés mais pratiquaient néanmoins des activités de lobbying de sorte que « *nach wie vor und auch trotz der Existenz eines Lobbyregisters kaum jemand wissen könne, wie viele unregistrierte Kanzleien tatsächlich Einfluss auf die Brüsseler Geschicke nehmen.* »⁹⁵⁹⁶

En 2016, la Commission européenne a donc adopté une proposition en vue d'aboutir à la conclusion d'un nouvel accord interinstitutionnel portant sur la création d'un registre de transparence à caractère, cette fois, obligatoire⁹⁷. Outre ce changement majeur dans le régime du registre de transparence, la Commission souhaitait également, par cette proposition, étendre l'utilisation du registre au Conseil et ainsi parvenir à un mécanisme commun aux institutions législatives de l'Union⁹⁸.

Dans cette optique, en attendant la conclusion de ce nouvel accord, la Commission a imposé à

⁹² D. KEYAERTS, *op. cit.*, p. 54

⁹³ S. MULCAHY, « Lobbying in Europe – Hidden Influence, Privileged Access », *Transparency International report on lobbying in Europe*, 2015, p. 5.

⁹⁴ S. MULCAHY, *op. cit.*, p. 54.

⁹⁵ D. MÜTZEL, « EU-Transparenzregister: Hintertürchen für Lobbyisten », *Euroactiv*, disponible sur https://www.euractiv.de/section/finanzen-und-wirtschaft/news/eu-transparenzregister-hintertuerchen-fuer-lobbyisten/?_ga=2.234791002.570041926.1715681913-2077240541.1715681913.

⁹⁶ Traduction libre : « Pourtant, et malgré l'existence d'un registre des lobbyistes, presque personne ne peut savoir combien de cabinets d'avocats non enregistrés ont réellement une influence sur le sort de Bruxelles. »

⁹⁷ Proposition de la Commission – Proposition d'accord interinstitutionnel sur un registre de transparence obligatoire, COM (2016) 627 final, 28 septembre 2016.

⁹⁸ Commission européenne, communiqué de Presse, 1^{er} mars 2016, disponible sur https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_16_462.

certaines de ses membres de ne rencontrer que des représentants d'intérêts dûment inscrits dans le registre de transparence⁹⁹.

Les négociations en vue de la conclusion de ce nouvel accord interinstitutionnel ont donc débuté en 2016 mais furent suspendues en raison des élections européennes de 2019 et d'un désaccord institutionnel persistant quant au contenu précis de la règle de conditionnalité¹⁰⁰, ce qui marquera profondément le régime actuel (*infra*).

Toutefois, sous l'impulsion de la nouvelle présidence de la Commission européenne exercée par Ursula von der Leyen, les négociations reprirent et permirent la conclusion de ce nouvel accord interinstitutionnel en 2021 sur base de l'article 295 du TFUE.

Cet accord a marqué la dernière étape d'un long cheminement vers la transparence du lobbying exercé auprès des institutions législatives de l'Union en créant un registre de transparence commun au Parlement, à la Commission et au Conseil, fondé sur un principe de conditionnalité *a priori* clair : « *sans inscription, pas de réunion* »¹⁰¹. Cet accord interinstitutionnel prévoit également, comme le régime précédent, le respect d'un Code de conduite dans le chef des entités inscrites dans le registre.

Section 5. Fonctionnement du registre actuel

Le système établi par l'Accord de 2021 repose sur une structure de gouvernance à deux niveaux, composée d'un Secrétariat et d'un Conseil d'administration au sein desquels les institutions européennes parties à l'Accord participent à la prise de décision par la méthode du consensus¹⁰².

Aussi, l'inscription dans le registre de transparence suppose l'adhésion des représentants d'intérêts au Code de conduite qui y est annexé lequel prévoit, par exemple, que les lobbies fournissent des informations exactes, n'agissent pas de manière malhonnête, n'essayent pas d'exercer des pressions abusives sur les décideurs ou encore qu'ils ne portent pas préjudice aux institutions.

⁹⁹ Décision (C(2018)0700) de la Commission du 31 janvier 2018 relative à un code de conduite des membres de la Commission européenne, *J.O.U.E.*, C 65, 21 février 2018, art. 7, § 1.

¹⁰⁰ M. OLIVÁN AVILÉS et C. SAKELLARIOU, *op. cit.*, p. 121.

¹⁰¹ M. OLIVÁN AVILÉS et C. SAKELLARIOU, *ibidem*, p. 120

¹⁰² M. OLIVÁN AVILÉS et C. SAKELLARIOU, *ibidem*, p. 123.

§1. Le rôle secrétariat du registre de transparence

Le Secrétariat est l'organe chargé de la gestion quotidienne du registre de transparence.

En effet, c'est notamment lui qui valide les demandes d'enregistrements, vérifie que les entités inscrites respectent le Code conduite et qui mène les procédures administratives lorsqu'il est allégué qu'un représentant d'intérêt commet une infraction audit Code.

Le secrétariat a, en outre, pour mission de fournir une assistance aux personnes qui le demandent ainsi qu'aux entités déjà enregistrées.¹⁰³

§2. Le rôle du Conseil d'administration du registre de transparence

Contrairement au secrétariat qui existait déjà sous le nom de « *secrétariat commun du registre de transparence* »¹⁰⁴ sous l'empire de l'Accord interinstitutionnel de 2014, le Conseil d'administration est un nouvel organe créé par l'Accord de 2021.

L'une des tâches importantes du Conseil d'administration est d'agir comme une instance de recours pour statuer les demandes de réexamen des mesures prises par le Secrétariat qui influencent négativement la condition des représentants d'intérêts.

Ce rôle ainsi que la procédure qui y est attachée est d'une importance considérable, notamment lorsqu'il s'agit, dans le cadre du présent mémoire, de vérifier la compatibilité du mécanisme avec l'Etat de droit et plus particulièrement le standard d'accès à la justice (*infra*).

Les missions qui lui sont confiées ne relèvent pas de la gestion quotidienne. Elles sont listées à l'article 7, §2 de l'Accord¹⁰⁵. Il s'agit, par exemple, de définir, lors d'une réunion annuelle, les priorités pour le registre, les prévisions budgétaires et les instructions générales à destination du Secrétariat.

¹⁰³ Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne du 20 mai 2021 sur un registre de transparence obligatoire, *J.O.U.E.*, L 207, 11 juin 2021, art. l'article 6, §§ 4, 6 et 7 ; art. 8, §3.

¹⁰⁴ Accord entre le Parlement européen et la Commission européenne sur le registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne, *J.O.U.E.*, L 277, 19 septembre 2014, § 18 et § 24.

¹⁰⁵ Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne du 20 mai 2021 sur un registre de transparence obligatoire, *J.O.U.E.*, L 207, 11 juin 2021, art. 7, §2.

§3. L'absence de personnalité juridique de ces organes

L'Accord interinstitutionnel a été adopté sur la base de l'article 295 du TFUE lequel prévoit que les institutions européennes organisent ensemble les modalités régissant leur coopération et, qu'elles peuvent à cette fin conclure des accords interinstitutionnels¹⁰⁶. Toutefois ces accords ne sont contraignants¹⁰⁷ que pour les institutions signataires¹⁰⁸ et ne peuvent en aucun cas produire des effets à l'égard des tiers puisque, en vertu du Traité ils n'ont pour seule vocation que de régir la coopération entre les institutions¹⁰⁹.

Le paradoxe est que les décisions prises à l'encontre des représentants d'intérêts lorsqu'ils ne respectent pas le principe de conditionnalité ou les autres règles du Code de conduite sont adoptées par le Secrétariat et éventuellement confirmées par le Conseil d'administration. Or, ces deux organes n'ont pas de personnalité juridique ce qui peut s'avérer problématique pour le lobbyiste qui entend intenté un recours contre une de leurs décisions.

Cette problématique est résolue par l'article 9 de l'Accord qui dispose que le Secrétariat et le Conseil d'administration exercent les missions listées par les diverses dispositions de l'accord pour le compte des institutions signataires. À cette fin, il est prévu, dans les dispositions finales et transitoires, que les institutions adoptent une habilitation destinée à conférer à ces organes les pouvoirs nécessaires à l'exercice plein et entier de leurs missions¹¹⁰.

Or, les institutions européennes signataires ont bien adopté lesdites habilitations¹¹¹ ¹¹²et ont conféré, aux organes communs du registre de transparence, les pouvoirs nécessaires pour adopter des décisions pour leur compte. La doctrine considère dès lors que les institutions européennes sont défenderesses dans le cadre d'une procédure devant la Cour de justice de

¹⁰⁶ T.F.U.E., art. 295.

¹⁰⁷ X, « Actualités - Convention européenne des droits de l'homme », *J.D.E.*, 2021/7, n° 281, p. 367.

¹⁰⁸ Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne du 20 mai 2021 sur un registre de transparence obligatoire, *J.O.U.E.*, L 207, 11 juin 2021, art. 15, §1^{er}.

¹⁰⁹ T.F.U.E., art. 288.

¹¹⁰ Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne du 20 mai 2021 sur un registre de transparence obligatoire, *J.O.U.E.*, L 207, 11 juin 2021, art. 15.

¹¹¹ Décision 2020/2272(ACI) du Parlement européen du 27 avril 2021 relative à la conclusion d'un accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur un registre de transparence obligatoire, *J.O.U.E.*, C 506, 15 décembre 2021, point 31.

Décision de la Commission du 28 avril 2021 approuvant l'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur un registre de transparence obligatoire, C(2021) 2967 final, point 3.

¹¹² Décision (UE) 2021/929 du Conseil du 6 mai 2021 relative à la réglementation des contacts entre le secrétariat général du Conseil et les représentants d'intérêts, *J.O.U.E.*, L 207, 11 juin 2021, art. 2, §3.

l'Union européenne contre des mesures définitives adoptées par les organes du registre contre un représentant d'intérêt¹¹³.

Ce constat s'impose d'autant plus que les institutions signataires siègent au sein du Conseil d'administration et qu'elles participent donc directement à l'élaboration des décisions prises en son sein.

Les considérations qui précèdent se révéleront précieuses dans l'analyse de la conformité du registre de transparence avec l'Etat de droit (*cf. Infra*).

¹¹³ M. OLIVÁN AVILÉS et C. SAKELLARIOU, *op. cit.*, p. 124.

Titre II. Détermination des standards de l'Etat de droit

Chapitre I. La pertinence de l'Etat de droit comme critère d'évaluation du registre de transparence

Section 1. Les valeurs de l'Union européenne

L'Union européenne s'est structurée autour d'un ensemble de valeurs fondatrices aujourd'hui inscrites dans le Traité sur l'Union européenne¹¹⁴. Néanmoins, l'idée de faire reposer l'Union sur des valeurs fondamentales n'est pas neuve et, le Préambule du Traité instituant la Communauté du Charbon et de l'Acier explicitait déjà la volonté de ses auteurs de poser les bases d'une Communauté plus large et plus profonde qu'une simple alliance économique¹¹⁵.

Toutefois, le Traité de Paris ne contenait, probablement en raison de l'époque et de la stratégie fonctionnaliste sur laquelle il avait été décidé de fonder l'intégration européenne, aucune liste de ces valeurs fondatrices¹¹⁶. En effet, comme le souligne la doctrine, l'efficacité de la stratégie fonctionnaliste, repose, au départ, sur une absence d'égard aux droits fondamentaux¹¹⁷.

Cependant, aujourd'hui, une liste des valeurs fondatrices fait bel et bien partie de la « *Charte constitutionnelle* »¹¹⁸ de l'Union. En effet, à la faveur du Traité de Maastricht, le concept de valeurs communes a été introduit dans le Traité sur l'Union européenne qui dispose désormais que l'Union est fondée, notamment, sur le respect d'une série de valeurs telles que la dignité humaine, la démocratie, l'égalité ou l'Etat de droit¹¹⁹.

Le Traité ajoute également que ces valeurs sont communes aux Etats membres mais aussi que l'Union européenne doit les promouvoir¹²⁰. Elles ont donc un large champ d'application en ce qu'il couvre non seulement les Etats membres mais également les institutions de l'Union européenne elles-mêmes.

¹¹⁴ T.U.E., art. 2.

¹¹⁵ Traité de Paris, 18 avril 1951, Préambule, p. 11.

¹¹⁶ I. PINGEL, « Au risque de l'axiologie l'inscription des valeurs dans les Traités européens », *Les valeurs de l'Union européenne – cahiers européens n°13*, F. PERALDILENEUF (dir.), Paris, Editions Pedone, 2020, p. 7.

¹¹⁷ M. TOULLIER, « les valeurs européennes par qui le scandale arrive ... L'Union européenne, une communauté fondée effectivement sur des valeurs communes ? », *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : bilan d'application*, A. BIAD et V. PARISOT (dir), Limal, Anthemis, 2018, p. 106.

¹¹⁸ C.J.C.E., arrêt *Parti écologiste « les Verts » c. Parlement européen*, 23 avril 1986, 294/83, ECLI:EU:C:1986:166, point 23.

¹¹⁹ T.U.E., art. 2.

¹²⁰ T.U.E., art. 3.

Cette affirmation est corroborée par le fait que les institutions sont tenues de les respecter, par exemple, dans les relations extérieures de l'Union.¹²¹ Cette extension au reste du monde du socle sur lequel la construction européenne repose témoigne encore de l'importance accordée à ces valeurs¹²².

Section 2. L'Etat de droit, une valeur transversale et pertinente pour analyser le registre de transparence ?

L'une des critiques régulièrement formulées à l'encontre des valeurs fondatrices de l'Union est le flou et l'imprécision qui les entourent compte tenu, notamment, de l'absence de hiérarchie entre elles¹²³.

Il convient toutefois de constater que la Cour de justice de l'Union européenne a été amenée à répéter que s'il n'y avait pas, parmi ces valeurs, de hiérarchie, l'Etat droit était néanmoins nécessaire à l'exercice de toutes les autres valeurs puisqu' « *Il ne peut y avoir de démocratie et de respect des droits fondamentaux sans respect de l'État de droit* »¹²⁴. Cet acquis jurisprudentiel fait donc de l'Etat de droit un critère de choix pour apprécier la compatibilité du registre de transparence avec les fondements de l'Union européenne elle-même.

De plus, la définition de l'Etat de droit donnée par la Cour de justice de l'Union européenne ne manque pas non plus de souligner la pertinence de ce critère lorsqu'il s'agit d'analyser la réglementation européenne en matière de lobbying auprès des institutions législatives. En effet, la jurisprudence européenne estime que l'Etat de droit recouvre notamment, le principe de légalité et de contrôle juridictionnel effectif¹²⁵.

Ces valeurs qui se situent au sommet de la pyramide normative de l'Union doivent alors être respectées tant par les institutions européennes que par les Etats membres car, au-delà de la règle formelle dans laquelle elles sont contenues, elles reflètent « *l'expression des racines*

¹²¹ T.U.E., art. 21.

¹²² M. TOULLIER, *op. cit.*, p. 110.

¹²³ I. PINGEL, *op. cit.*, p. 7.

¹²⁴ C.J.U.E., arrêt *Hongrie c. Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*, 16 février 2022, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97.

¹²⁵ Trib., arrêt *Yanukovych c. Conseil de l'Union européenne*, 15 septembre 2016, T-346/14, ECLI:EU:T:2016:497, point 98.

d'une société humaine »¹²⁶.

Véritables fondations de l'Union européenne, ces valeurs doivent donc guider l'activité institutionnelle de l'Union européenne¹²⁷ puisque la conformité avec elles est la raison d'être de la législation de l'Union¹²⁸ dans la mesure où « *l'article 2 TUE contient un système de règles suprêmes, un ensemble organique de principes qui expriment la conscience collective du processus d'intégration européenne, c'est-à-dire des règles générales ou principes qui peuvent être considérés comme enracinés dans la société des peuples européens [...] et que les institutions [...] doivent promouvoir »¹²⁹.*

Compte tenu de ces considérations, il y a lieu de considérer que le respect de l'Etat de droit en tant que valeur fondatrice d'une Union européenne démocratique doit guider l'activité du lobbying qui constitue, comme explicité *supra* une composante légitime du processus législatif mis en œuvre par les institutions européennes. En effet, si le respect des valeurs fondatrices s'impose à toute action de l'Union, il convient qu'il en aille de même concernant l'activité législative dont le lobbying est aujourd'hui devenu une composante incontournable¹³⁰.

Section 3. Assurer le respect de l'Etat de droit par l'Union : le rôle de la Cour de justice

Le respect des valeurs fondatrices par les Etats membres est largement traité par la doctrine ce qui se justifie par l'euroscpticisme grandissant parmi les Etats membres et les violations systémiques des valeurs fondamentales par certains dirigeants européens autoritaires comme le démontrent, par exemple, les réformes de la justice hongroise et polonaise.

Toutefois, force est de constater que la question de leur respect par l'Union européenne elle-même est moins largement traitée¹³¹ alors même qu'il en va de la légitimité du droit de l'Union

¹²⁶ R. BARATTA, « la « Communauté de valeurs » dans l'ordre juridique de l'Union européenne », *Les valeurs de l'Union européenne – cahiers européens n°13*, F. PERALDILENEUF (dir.), Paris, Editions Pedone, 2020, p. 92.

¹²⁷ A. MADEJA « European values and the Rule of Law », *Rule of Law, Common Value, and illiberal Constitutionalism, Poland and Hungary within the European Union*, T. DRINOCZI and A. BIEN-KACALA, Routledge, 2021, p. 63

¹²⁸ R. BARATTA, *op. cit.*, p. 94.

¹²⁹ R. BARATTA, *op. cit.*, p. 98.

¹³⁰ Trib., arrêt *Ezz e.a. c. Conseil de l'Union européenne*, 27 septembre 2018, T-288/15, ECLI:EU:T:2018:619, point 58.

¹³¹ F. PERALDILENEUF, « le respect par l'Union de ses propres valeurs : comment assurer la crédibilité de l'Union de droit ? », *Les valeurs de l'Union européenne – cahiers européens n°13*, F. PERALDILENEUF (dir.), Paris, Editions Pedone, 2020, p. 137.

dans la mesure où ces valeurs conditionnent l'activité des institutions, en ce compris leurs activités législatives. En outre, il est difficilement imaginable que l'Union reproche à ses Etats membres de violer l'Etat de droit si elle-même ne le respecte pas.¹³².

Dès lors, le rempart contre la violation par l'Union de ses propres valeurs fondamentales est la Cour de justice de l'Union européenne qui, investie du pouvoir que lui confient les Traités¹³³, s'est ouvertement saisie de la question de la préservation des valeurs de l'Union¹³⁴.

Par ailleurs, dans l'affaire Kadi et Al Barakaat, l'Avocat général Poiares Maduro a établi, dans ses conclusions, que la Cour de Justice se devait de faire respecter les valeurs sur lesquelles l'Union est établie¹³⁵. Ce phénomène est qualifié par la doctrine de « *judiciarisation des valeurs* »¹³⁶.

Dans ce contexte, il est intéressant d'observer si l'accès à la Cour de justice de l'Union – gardienne de l'Etat de droit – est rendu possible pour les lobbyistes faisant l'objet de sanctions en exécution du Code de conduite lié au registre de transparence.

Section 4. Conclusion sur la pertinence du critère de l'Etat de droit

L'Etat de droit est donc un critère pertinent pour analyser le registre de transparence d'autant que l'une de ses composantes essentielles est la transparence de l'activité législative des institutions européennes et donc, la transparence de la représentation d'intérêts exercée par les lobbyistes auprès d'elles. Par ailleurs, il ressort des définitions de l'Etat de droit données par la jurisprudence qu'outre la transparence législative, l'accès à la justice est également un principe fondamental lié au respect de l'Etat de droit.

Néanmoins, pour connaître avec précision le contenu recouvert par ces deux standards, il convient, comme le reconnaît la jurisprudence, de se reposer sur des sources extérieures à l'ordre juridique de l'Union européenne puisque « *les travaux du Conseil de l'Europe, à travers la Commission européenne pour la démocratie par le droit, fournissent une liste non exhaustive*

¹³² F. PERALDILENEUF, *ibidem*, p. 138.

¹³³ T.U.E., art. 19, §1^{er} et T.F.U.E., art. 263.

¹³⁴ C.J.U.E., « Panorama de l'année », *Rapport annuel 2022*, disponible sur <https://curia.europa.eu/panorama/2022/fr/>, consulté le 14 mai 2024.

¹³⁵ Av. gén. P. MADURO, concl. préc. C.J.U.E., arrêt *Kadi et Al Barakaat International Foundation contre Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*, 3 septembre 2008, C-402/05 P, ECLI:EU:C:2008:11, point 44.

¹³⁶ F. PERALDILENEUF, *op. cit.*, p. 144.

*des principes et des normes qui peuvent s'inscrire dans la notion d'État de droit*¹³⁷».

Chapitre II. Les standards de l'Etat de droit et leur contenu tels qu'établis par la Commission de Venise

Au-delà d'une nécessité, dans le chef de l'Union, de s'inspirer de travaux extérieurs, la Commission de Venise tout comme l'ordre juridique du Conseil de l'Europe dans son ensemble entretiennent des liens ténus avec l'Union européenne de sorte qu'il n'est pas insensé d'avoir égard à leurs travaux dans l'analyse de la réglementation européenne en matière de lobbying.

Section 1. Présentation de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)

La Commission de Venise ou Commission européenne pour la démocratie par le droit, instituée par un Accord partiel, remplacé ensuite par un accord partiel élargi permettant aux Pays non européens d'y prendre part¹³⁸ est, depuis 1990, un organe consultatif du Conseil de l'Europe ayant notamment pour but de promouvoir et de développer l'Etat de droit et la démocratie¹³⁹.

Elle est composée d'experts indépendants désignés par les Etats membres du Conseil de l'Europe en fonction de leur expertise ou de leur expérience en matière de démocratie, de droit ou de science politique¹⁴⁰.

Son travail vise essentiellement à élaborer des standards constitutionnels européens. En effet, elle a élaboré une série de règles et de valeurs qui couvrent la plupart des « *matières et objets constitutionnels et qui font partie du « patrimoine constitutionnel européen* »¹⁴¹ ». Il est ainsi considéré que ses avis juridiques, ses études et ses lignes directrices ont permis d'obtenir une vision globalisante des valeurs européennes de sorte que les standards qu'elle établit peuvent

¹³⁷ Trib., arrêt *Yanukovych c. Conseil de l'Union européenne*, 15 septembre 2016, T-346/14, ECLI:EU:T:2016:497, point 98.

¹³⁸ Conseil de l'Europe, Résolution 90(6) relative à un Accord partiel portant création de la Commission européenne pour la Démocratie par le Droit, disponible sur <https://rm.coe.int/relative-a-un-accord-partiel-portant-creation-de-la-commission-europee/1680535b65>.

¹³⁹ Statut révisé de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, Rés. (2002)3, adoptée par le Comité des ministres le 21 février 2002 lors de la 784^e réunion des Délégués des ministres, art. 1^{er}.

¹⁴⁰ V. MARTIN, « La contribution de la Commission de Venise à la formation de standards constitutionnels mondiaux : vers un espace constitutionnel global ? », *Vers des standards constitutionnels mondiaux*, M. DISANT *et al.* (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 85.

¹⁴¹ C. GIANNPOULOS, « Les avis juridiques de la Commission de Venise : entre promotion et défense de la démocratie libérale », *La démocratie illibérale en droit constitutionnel*, V. BARBÉ *et al.* (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2023, p. 152.

être considérés comme universels¹⁴².

Enfin, elle rend également des avis à la demande des Etats membres ou des organes du Conseil de l'Europe, lesquels se fondent généralement sur les standards universels établis par ses soins¹⁴³.

Section 2. Liens entre la Commission de Venise et l'Union européenne

Dans la mesure où la Commission de Venise est un organe consultatif du Conseil de l'Europe, il est intéressant, pour utiliser son travail dans l'évaluation du registre de transparence du lobbying, de mettre en lumière les liens entre le droit de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe.

Il existe au moins quatre exemples qui démontrent l'étroitesse des rapports entre l'Union européenne, le Conseil de l'Europe et, tout particulièrement, la Commission de Venise (§1^{er}, §2, §3 et §4).

§1^{er}. Influence mutuelle de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'Homme.

Bien que l'ordre juridique du Conseil de l'Europe et celui de l'Union européenne soient distincts et que l'Union européenne ne soit pas partie à la Convention européenne des droits de l'Homme et, ce, en dépit de multiples tentatives avortées par la Cour de justice^{144 145}, le Conseil de l'Europe et sa Convention ont toutefois une influence considérable sur le droit de l'Union.

En effet, le refus d'accession de l'Union à la Convention européenne des droits de l'Homme formulé par la Cour de Justice en 1996 était fondé sur le fait qu'aucune disposition dans les Traités ne permettait à l'Union d'être, en elle-même, partie à la Convention¹⁴⁶.

Néanmoins, aujourd'hui, le Traité sur l'Union européenne dispose expressément que « *L'Union*

¹⁴² C. GIANNPOULOS, *ibidem*.

¹⁴³ G. MALINVERNI, « L'œuvre de la Commission de Venise, comme médiateur du dialogue judiciaire », *Les dialogues des juges en Europe*, B. HESS et S. MÉNETREY (dir.), Bruxelles, Larcier, 2014, p. 135.

¹⁴⁴ C.J.U.E., avis 2/94, 28 mars 1996, ECLI:EU:C:1996:140.

¹⁴⁵ C.J.U.E., avis 2/13, 18 décembre 2014, EU:C:2014:2454.

¹⁴⁶ A. POPOV, « L'avis 2/13 de la CJUE complique l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH », *La Revue des droits de l'homme*, Actualités Droits-Libertés, 2015, p. 1.

adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales »¹⁴⁷. Néanmoins, malgré l'inconditionnalité de cette disposition, force est de constater que l'Union européenne n'est toujours pas partie à la CEDH.

Cette situation paradoxale résulte d'un avis plus récent rendu par la Cour de justice dans lequel elle a, à nouveau, rejeté toute possibilité d'accession à la CEDH en avançant le risque d'atteinte à l'autonomie du droit de l'Union et aux autres caractéristiques qui lui sont propres¹⁴⁸.

Pour autant, l'ordre juridique de l'Union européenne n'est pas imperméable au droit du Conseil de l'Europe. En effet, les standards établis par la Commission de Venise entendent refléter le droit constitutionnel partagé des Etats membres.

Or, les Etats membres de l'Union sont membres du Conseil de l'Europe¹⁴⁹ et l'Union européenne ne saurait donc avoir une conception propre de la notion d'Etat de droit qui serait sans commune mesure la façon dont elle est entendue dans ses Etats membres.

Par ailleurs, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union fait souvent référence à celle de la Cour européenne des droits de l'Homme, parfois considérée comme la juridiction naturelle et historique en matière de protection des droits fondamentaux¹⁵⁰.

Enfin, il convient de mentionner que cette relation existe aussi dans l'autre sens puisque le droit de l'Union européenne influence également largement la jurisprudence de l'organe juridictionnel du Conseil de l'Europe¹⁵¹. Ainsi, au-delà de la simple mention, dans les arrêts de la Cour européenne, des dispositions pertinentes du droit de l'Union, la Cour reprend également les raisonnements tenus par la Cour de justice ce qui témoigne d'une véritable influence de la

¹⁴⁷ T.U.E., art. 6, §2.

¹⁴⁸ N. PETIT ET J. PILORGE-VRANCKEN, « Avis 2/13 de la CJUE : l'obsession du contrôle ? », *Rev. Aff. Eur.*, 2014/4, p. 817.

¹⁴⁹ I. PELIN RADUCU, *Dialogue déférent des juges et protection des droits de l'homme*, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 253.

¹⁵⁰ De plus, les décisions de la Cour européenne des droits de l'Homme peuvent exercer une influence sur les affaires portées devant la Cour de justice de l'Union. Voy. en ce sens : Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Matthews c. Royaume-Uni*, 18 février 1999 ; C.J.U.E., arrêt *Espagne c. Royaume-Uni*, 12 septembre 2006, C-145/04, ECLI:EU:C:2006:543.

¹⁵¹ X. SOUVIGNET, « Cour de justice de l'Union européenne et Cour européenne des droits de l'homme : dialogue des juges ou objectivité des droits fondamentaux ? », *Les dialogues des juges en Europe*, B. HESS et S. MÉNETREY (dir.), Bruxelles, Larcier, 2014, p. 145.

Cour de justice de l'Union sur la Cour européenne des droits de l'Homme et vice versa¹⁵².

§2. Reconnaissance par la Cour de justice de la faculté des institutions à prendre en compte les travaux de la Commission de Venise.

Sur la question spécifique de l'Etat de droit, la Cour de justice a déjà été amenée à faire référence aux travaux de la Commission de Venise, notamment concernant la mise en place d'un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union européenne.

Ce mécanisme permet à la Commission européenne de proposer au Conseil des mesures appropriées en cas de violation de l'Etat de droit dans un Etat membre, lorsque cette violation représente un risque menaçant les intérêts financiers de l'Union¹⁵³.

Or, le règlement qui institue ce système permet à la Commission de faire ses propositions compte tenu, notamment, des avis et des études émis par la Commission de Venise tels que l'étude n° 711/2013, du 18 mars 2016, qui liste les critères de l'Etat de droit¹⁵⁴.

Dans un arrêt rendu par la Cour de justice le 16 février 2022, la Pologne contestait la conformité, avec le droit de l'Union, de cette possibilité de prise en compte de travaux extérieurs.

Toutefois, la Cour de justice a souligné que le respect de l'Etat de droit s'imposait aux Etats membres du simple fait de leur appartenance à l'Union et que la Commission pouvait, afin d'en assurer le respect, s'appuyer sur les travaux de la Commission de Venise pour autant qu'elle s'assure de leur fiabilité et de leur pertinence, sous le contrôle de la Cour de justice¹⁵⁵.

La Cour de justice, elle-même, reconnaît donc aux institutions européennes la possibilité de se référer à l'expertise de la Commission de Venise en matière de droits fondamentaux et, *a fortiori*, d'Etat de droit.

¹⁵² D. DERO-BUGNY, « Les rapports entre les deux cours européennes après l'avis 2/13. Analyse au regard de l'arrêt Avotins c. Lettonie (Cour EDH, 23 mai 2016) », *Rev. Aff. Eur.*, 2016/3, p. 469.

¹⁵³ Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union, *J.O.U.E.*, L1 433/1, 22 décembre 2020.

¹⁵⁴ *Ibidem*, considérant n° 16.

¹⁵⁵ C.J.U.E. (plén.), arrêt *Pologne c. Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*, 16 février 2022, C-175/21, ECLI:EU:C:2022:98, points 281 et 285.

§3. Références à la Commission de Venise dans les travaux de la Commission européenne

La Commission européenne a encore fait usage de la faculté mentionnée précédemment, dans sa recommandation concernant l'Etat de droit en Pologne. En effet, elle y souligne que la liste des critères de l'Etat de droit établie grâce à l'expertise de la Commission de Venise *«fournit une liste non exhaustive de ces principes et définit ainsi la substance de l'État de droit, valeur commune de l'Union au sens de l'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE). Parmi ces principes figure celui de la légalité, qui suppose l'existence d'une procédure d'adoption des textes de loi transparente, responsable, démocratique et pluraliste; la sécurité juridique; l'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif; des juridictions indépendantes et impartiales; un contrôle juridictionnel effectif, y compris le respect des droits fondamentaux; et l'égalité devant la loi (2). En plus de défendre ces principes et valeurs, les institutions étatiques ont également un devoir de coopération loyale* ¹⁵⁶».

De plus, la Commission européenne soucieuse de faire respecter l'Etat de droit dans tous les pays membres de l'Union a adopté le « cadre pour l'Etat de droit » permettant à la Commission de traiter les violations de l'Etat de droit à un stade moins avancé que celles débouchant sur l'application du mécanisme prévu par l'article 7 du TUE. Or, la communication par laquelle ce nouveau cadre pour l'Etat de droit est mis en place mentionne que *« The precise content of the principles and standards stemming from the rule of law may vary [...]. Nevertheless, case law of the Court of Justice of the European Union ("the Court of Justice") and of the European Court of Human Rights, as well as documents drawn up by the Council of Europe, building notably on the expertise of the Venice Commission, provide a non-exhaustive list of these principles and hence define the core meaning of the rule of law as a common value of the EU in accordance with Article 2 TEU* ¹⁵⁷».

Enfin, ce cadre pour l'Etat de droit dispose que la Commission peut demander l'avis du Conseil de l'Europe et, le cas échéant, de la Commission de Venise sur certaines questions et prévoit que, dans ce cas, la Commission européenne coordonnera son analyse avec la leur¹⁵⁸. Il s'agit

¹⁵⁶ Recommandation (UE) 2016/1374 de la Commission du 27 juillet 2016 concernant l'État de droit en Pologne, considérant n° 5.

¹⁵⁷ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – A new EU Framework to strengthen the Rule of Law, COM (2014) 158 final, 11 mars 2014, point 2, §2.

¹⁵⁸ *Ibidem*, point 4.2, *in fine*.

là encore d'une preuve éloquente de l'influence de la Commission de Venise sur l'Union européenne.

§4. Influence particulière de la Commission de Venise dans l'affaire de la réforme de la justice hongroise

L'une des affaires les plus retentissantes que la Cour de justice de l'Union européenne eut à connaître concernant le respect de l'Etat de droit dans ses Etats membres est, sans nul doute, celle qui a fait l'objet de l'arrêt Commission contre Hongrie du 6 novembre 2012¹⁵⁹.

Cette affaire très importante pour l'Etat de droit au sein de l'Union européenne a été portée devant la Cour par la Commission européenne dans le cadre d'un recours en manquement. Néanmoins, avant d'introduire son recours, la Commission européenne s'en est remise à l'expertise de la Commission de Venise en attendant, pour intenter le recours, que celle-ci rende son rapport concernant la conformité de la loi hongroise litigieuse avec l'Etat de droit¹⁶⁰.

Dans ce rapport, la Commission pour la démocratie par le droit se montre critique quant à la conformité de la réforme de la justice hongroise avec le principe d'indépendance de la justice – composante clé de l'Etat de droit.¹⁶¹ Or, c'est à la suite de cet avis défavorable, que la Commission européenne décidera de porter l'affaire devant la Cour de justice.

Il n'y a dès lors aucun doute quant au fait que les critères établis par la Commission de Venise – lesquels entendent synthétiser les principes constitutionnels des pays européens et de l'Union européenne concernant l'Etat de droit – sont pertinents dans l'analyse du droit de l'Union européenne puisque l'organe du Conseil de l'Europe renvoie expressément au droit de l'Union tandis que les travaux de la Commission européenne renvoient également directement aux documents produits par le Conseil de l'Europe et se réserve également la possibilité d'en requérir directement l'opinion sur certaines questions relatives à l'Etat de droit.

¹⁵⁹ C.J.U.E., arrêt *Commission européenne c. Hongrie*, 6 novembre 2012, C-286/12, ECLI:EU:C:2012:687.

¹⁶⁰ A. ÚBEDA DE TORRES, « La régionalisation par la coordination interétatique : le rôle catalyseur de la Commission de Venise », S. DOUMBÉ-BILLÉ (dir.), *La régionalisation du droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 167.

¹⁶¹ Commission de Venise, Avis sur la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges et la loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux, adopté lors de la 90^e session plénière, Venise, 16-17 mars 2012, §117.

En tant qu'acteur clé de coopération pour l'Union européenne¹⁶², la Commission de Venise a produit un rapport établissant des standards universels de l'Etat de droit qui en précisent le contenu. Ce rapport permet donc, d'une certaine façon, d'évaluer la réglementation du lobbying au sein des institutions législatives de l'Union européenne au regard de l'Etat de droit en permettant de s'attarder sur les standards qui composent cette valeur.

Section 3. Le contenu des standards de l'Etat de droit pertinents dans l'analyse du registre de transparence : la transparence législative et l'accès à la justice.

En 2016, la Commission de Venise a donc établi une liste des standards de l'Etat de droit. Cette liste s'inscrit dans une réflexion plus large initiée dans un rapport de 2011 dans lequel elle a défini la notion d'Etat de droit ainsi que l'historique juridique précis de cette dernière.

En outre, le rapport de 2011¹⁶³ traite spécifiquement des caractéristiques que doit revêtir la procédure législative pour que l'Etat de droit soit respecté. Or, c'est précisément l'élément déterminant en matière de lobbying puisque la représentation d'intérêts est, comme cela a été explicité précédemment, une composante légitime – en principe – de l'activité législative européenne. Le rapport de 2016 met, pour sa part, en exergue qu'une des composantes essentielles de l'Etat de droit est le respect du principe de légalité qui suppose une « *procédure législative transparente, démocratique, inclusive et soumise à l'obligation de rendre compte* »¹⁶⁴.

Le second critère pertinent dans l'analyse de la réglementation en matière de lobbying que la Commission de Venise retient est celui de l'accès à la justice. En effet, l'accès à des juridictions indépendantes et impartiales pour les acteurs du lobbying faisant l'objet de sanctions lorsqu'ils sont présumés avoir manqué à leurs obligations est une exigence légitime dans une Union respectueuse de l'Etat de droit.

En effet, il convient de préciser qu'au-delà d'un standard retenu par un organe étranger à l'Union européenne – mais non moins influent – l'accès à la justice est un standard considéré,

¹⁶² A. ÚBEDA DE TORRES, *op. cit.*, p. 168.

¹⁶³ Commission européenne pour la démocratie par le droit, rapport sur la prééminence du droit, étude n° 512/2009, CDL-AD(2011)003rev, adopté les 25 et 26 mars 2011.

¹⁶⁴ Commission européenne pour la démocratie par le droit, Liste des critères de l'Etat de droit, étude n° 711/2013, CDL-AD(2016)007, adoptée les 11 et 12 mars 2016, point. II.A.5.

par le Tribunal de l'Union européenne, comme l'un des fondements de l'Etat de droit.¹⁶⁵

Pour ce qui est de son contenu précis, la Commission de Venise retient certaines exigences telles que la possibilité effective pour les individus de contester un acte qui porte atteinte à leurs droits, le respect des droits de la défense et le fait de disposer, en pratique, d'un accès aisé à la justice¹⁶⁶. Il s'agit en somme de s'assurer qu'il n'y ait pas trop d'obstacles procéduraux à l'introduction, par un lobbyiste, d'un recours contre une décision qui l'affecte négativement.

Le Tribunal de l'Union européenne a également listé le contenu de l'Etat de droit et il apparaît que ces deux critères font également partie de son vocabulaire sur la question. En effet, il considère, que cette valeur recouvre, par exemple, le principe de légalité et de recours effectif devant des juridictions indépendantes et impartiales¹⁶⁷. Il reconnaît également que les rapports de la Commission de Venise sur les critères de l'Etat de droit sont pertinents pour déterminer la teneur précise de l'Etat de droit au niveau de l'Union européenne.

Bien que cette décision du Tribunal ait été annulée par un arrêt de la Cour de justice, il convient de préciser que les raisons qui sous-tendent cette annulation n'ont nullement égard aux arguments du Tribunal concernant le contenu de l'Etat de droit et que, par conséquent, il demeure valable d'estimer que l'arrêt du Tribunal établit une synthèse des critères de l'Etat de droit relativement similaire à celle de la Commission européenne pour la démocratie par le droit.¹⁶⁸

¹⁶⁵ Trib., arrêt *Klyuyev c. Conseil de l'Union européenne*, 15 septembre 2016, T-340/14, ECLI:EU:T:2016:496.

¹⁶⁶ Commission européenne pour la démocratie par le droit, Liste des critères de l'Etat de droit, étude n° 711/2013, CDL-AD(2016)007, adoptée les 11 et 12 mars 2016, point. II.E.

¹⁶⁷ Trib., arrêt *Viktorovych Klymenko c. Conseil de l'Union européenne*, 8 novembre 2017, T-245/15, ECLI:EU:T:2017:792, points 73 et 74.

¹⁶⁸ C.J.U.E., arrêt *Viktorovych Klymenko c. Conseil de l'Union européenne*, 26 septembre 2019, C-11/18 P, ECLI:EU:C:2019:786.

Titre III. Evaluation du registre de transparence des représentants d'intérêts au regard des standards d'accès à la justice et de transparence législative

Le rapport sur les critères de l'Etat de droit contient donc des exigences fondamentales pour considérer que l'Etat de droit est respecté. Les critères qui y sont établis sont nombreux mais, dans le cadre du présent mémoire, le registre de transparence des représentants d'intérêts n'est analysé qu'à l'aune de deux standards cruciaux dans la préservation de l'Etat de droit : l'accès à la justice dans le chef des lobbyistes et la transparence législative qu'il entend garantir.

Chapitre I. Le critère de l'accès à la justice

L'accès à la justice est l'un des piliers de l'Union européenne et il est possible d'examiner la conformité du registre de transparence avec l'Etat de droit sous l'angle de la possibilité, pour les lobbies, d'intenter des recours contre les décisions prises à leur encontre par le Secrétariat du registre et éventuellement confirmées par le Conseil d'administration.

Dans son rapport sur les critères de l'Etat de droit, la Commission de Venise a estimé que, pour que la condition de l'accès à la justice soit remplie, il faut que les individus puissent saisir la justice de manière relativement aisée et que leurs droits de la défense soient respectés.

À cet égard, il convient de préciser que les décisions administratives du Secrétariat peuvent faire l'objet d'un réexamen par le Conseil d'administration. Dès lors, les lobbyistes disposent d'une forme de recours administratif afin de faire valoir, une seconde fois, leurs moyens pour contester, par exemple, une décision de radiation du registre¹⁶⁹. La procédure respecte également le principe du contradictoire puisqu'il est prévu que le lobbyiste objet d'une sanction puisse être entendu¹⁷⁰.

Du reste, la procédure est entièrement cadrée par l'Accord interinstitutionnel de sorte que le pouvoir discrétionnaire des instances administratives est limité tout comme l'éventuel arbitraire

¹⁶⁹ Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne du 20 mai 2021 sur un registre de transparence obligatoire, *J.O.U.E.*, L 207, 11 juin 2021, art. 14 et annexe III (Contrôles, enquêtes et mesures), point 9.

¹⁷⁰ Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne du 20 mai 2021 sur un registre de transparence obligatoire, *J.O.U.E.*, L 207, 11 juin 2021, annexe III (Contrôles, enquêtes et mesures), point 6.

dont elles pourraient faire preuve.

L'accès à ce « recours administratif » est par ailleurs aisé puisque toutes les informations sur le déroulement de la procédure, le dépôt des plaintes et la façon dont un lobbyiste peut demander à être entendu, sont explicitées dans l'accord.

Il apparaît que, au stade de la procédure administrative, le standard d'accès à la justice est respecté d'autant que les décisions du Secrétariat mentionnent également les voies de recours appropriées, ce qui facilite encore l'accès à la justice pour les lobbies.

Néanmoins, les lobbyistes qui ne se satisfont pas de la décision de réexamen du Conseil d'administration sont en droit de saisir la Cour de justice¹⁷¹. Cependant, en vertu du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne¹⁷², la Cour de justice de l'Union européenne peut prononcer l'annulation des actes adoptés par les institutions de l'Union européenne moyennant le respect de conditions strictes (§1^{er}, §2 et §3 *infra*)¹⁷³ qu'il convient alors d'analyser dans le détail aux fins de vérifier les chances réelles des lobbyistes de saisir la Cour de justice de l'Union européenne et, dès lors, de faire respecter l'Etat de droit.

Section 1. Quant à l'auteur de l'acte

À la lecture de l'article 263 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il apparaît que deux conditions doivent être rencontrées pour qu'un acte soit susceptible de recours en annulation devant la Cour de Justice de l'Union européenne.

En effet, il doit émaner d'une institution de l'Union et doit, en outre, produire des effets juridiques à l'égard des tiers¹⁷⁴. La doctrine ajoute également qu'un acte n'est susceptible de recours que s'il existe¹⁷⁵.

Il y a donc des actes exclus du recours en annulation étant donné que leur auteur n'est pas une

¹⁷¹ Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne du 20 mai 2021 sur un registre de transparence obligatoire, *J.O.U.E.*, L 207, 11 juin 2021, annexe III (Contrôles, enquêtes et mesures), point 10.

¹⁷² T.F.U.E, art. 263 et 264.

¹⁷³ C. BOUTAYEB, *Droit institutionnel de l'Union européenne : institutions, ordre juridique, contentieux*, LGDJ Extenso, 2022, p. 646.

¹⁷⁴ C. BOUTAYEB, *Ibidem*, p. 647.

¹⁷⁵ N. de SADELEER, *Manuel de droit institutionnel et de contentieux européen*, Bruylant, 2022, p. 412.

des institutions¹⁷⁶. Ainsi, les Traités fondateurs de l'Union ne sont pas attaquables, tout comme les actes nationaux. Par exemple, l'acte qui émane d'un gouvernement d'un Etat membre qui vise à nommer un juge ou un avocat général ne peut pas faire l'objet d'un recours en annulation devant la Cour de justice dans la mesure où il s'agit d'un acte national qui *de facto*, n'émane pas d'une institution de l'Union européenne¹⁷⁷.

Concernant le registre de transparence, le Secrétariat peut adopter des sanctions contre les représentants d'intérêts qui ne respectent pas le Code de conduite¹⁷⁸. Cette décision peut faire l'objet, à la demande du représentant concerné, d'un réexamen par le Conseil d'administration¹⁷⁹.

Si toutefois, le concerné ne se satisfait pas de la décision rendue par le Conseil d'administration, il dispose encore d'une possibilité, de saisir la Cour de justice de l'Union européenne sur base de l'article 263 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne¹⁸⁰.

Il est dès lors important de souligner que l'auteur de l'acte attaqué devant la Cour dans l'hypothèse où le représentant d'intérêts entend faire usage de cette possibilité, est un organe du registre de transparence. Or, l'article 263 du Traité qui organise les recours en annulation devant la Cour de justice, ne mentionne pas, en tant qu'actes attaquables, les décisions du Conseil d'administration ou du Secrétariat, lesquels n'ont par ailleurs pas de personnalité juridique.¹⁸¹

Cependant, bien que les décisions prises à l'encontre des représentants d'intérêts lorsqu'ils ne respectent pas le principe de conditionnalité ou les autres règles relatives à leur inscription dans le registre de transparence soient adoptées par des organes qui n'ont pas de personnalité juridique, les institutions signataires de l'accord interinstitutionnel ont adopté une habilitation

¹⁷⁶ C. BOUTAYEB, *op. cit.*, p. 649.

¹⁷⁷ N. de SADELEER, *op. cit.*, p. 413.

¹⁷⁸ Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne du 20 mai 2021 sur un registre de transparence obligatoire, *J.O.U.E.*, L 207, 11 juin 2021, annexe III (Contrôles, enquêtes et mesures), point 1.1.

¹⁷⁹ Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne du 20 mai 2021 sur un registre de transparence obligatoire, *J.O.U.E.*, L 207, 11 juin 2021, annexe III (Contrôles, enquêtes et mesures), point 9.

¹⁸⁰ Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne du 20 mai 2021 sur un registre de transparence obligatoire, *J.O.U.E.*, L 207, 11 juin 2021, annexe III (Contrôles, enquêtes et mesures), point 10.

¹⁸¹ T.F.U.E., art. 263.

permettant de pallier ce problème (*cf. supra*)¹⁸².

Il faut donc considérer, concernant la condition de recevabilité qui attrait aux auteurs de l'acte, que ceux-ci sont le Parlement européen, la Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne. Or, les décisions à l'encontre des représentants d'intérêts, prises, par l'intermédiaire du Secrétariat ou du Conseil d'administration, sont à considérer comme des actes des institutions qui, remplissent la condition de recevabilité du recours en annulation relative à la qualité de l'auteur de l'acte attaqué.

Section 2. Quant aux effets de l'acte

Si l'acte satisfait à la première condition en ce qu'il émane d'une institution, encore faut-il qu'il produise des effets de droit pour pouvoir faire l'objet d'un recours en annulation.

En la matière, la Cour de justice de l'Union européenne tient une jurisprudence constante selon laquelle elle ne s'arrête pas à la forme de l'acte pour déterminer s'il est contraignant mais recherche *in concreto* si l'acte en question produit des effets juridiques.

En effet, déjà en 1981, la Cour de justice des Communautés européennes, dans l'affaire IBM a jugé que « *constituent des actes ou décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation au sens de l'article 173 les mesures produisant des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant, en modifiant de façon caractérisée la situation juridique de celui-ci* »¹⁸³.

Cette jurisprudence a été confirmée à plusieurs reprises et même bon nombre d'années après avoir rendu l'arrêt IBM de 1981. En effet, dans l'affaire Hongrie contre Commission européenne du 13 février 2014, la Cour de justice de l'Union européenne a décidé que pour qu'un acte soit susceptible d'un recours en annulation devant elle, il fallait qu'il soit à même de « *modifier de façon caractérisée la situation juridique des tiers intéressés* »¹⁸⁴ confirmant ainsi la décision préalablement rendue par le Tribunal de l'Union européenne.

¹⁸² Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne du 20 mai 2021 sur un registre de transparence obligatoire, *J.O.U.E.*, L 207, 11 juin 2021, art. 9.

¹⁸³ C.J.C.E., arrêt *International Business Machines Corporation c. Commission des Communautés européennes*, 11 novembre 1981, C-60/81, ECLI:EU:C:1981:264, point 9.

¹⁸⁴ C.J.U.E., arrêt *Hongrie c. Commission européenne*, 13 février 2014, C-31/13P, ECLI:EU:C:2014:70, points 34, 37 et 83.

Les décisions du Secrétariat ou du Conseil d'administration remplissent bien cette condition étant donné qu'il s'agit d'actes des institutions prises à l'encontre de tiers – des représentants d'intérêts – et qui produisent des effets à leurs égards comme, par exemple, une radiation du registre assortie d'une interdiction de s'y enregistrer à nouveau ce qui, bien entendu, emporte un lot de conséquences négatives sur les activités des lobbyistes en question qui ne pourront plus exercer les activités pour lesquelles une inscription dans le registre est juridiquement requise.

Section 3. Quant à la qualité du requérant

Enfin, des conditions supplémentaires doivent être réunies concernant le requérant lui-même.

En effet, le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne distingue plusieurs catégories de requérants dont certains sont considérés comme « privilégiés » étant donné qu'ils sont dispensés de faire la démonstration d'un quelconque intérêt à agir. Il s'agit des Etats membres, du Parlement européen, de la Commission et du Conseil de l'Union européenne¹⁸⁵.

D'autres requérants comme la Banque Centrale européenne ou la Cour de comptes sont dispensés de démontrer formellement qu'ils ont un intérêt à agir mais doivent toutefois prouver, pour que leur recours soit recevable, que leurs prérogatives ont été enfreintes¹⁸⁶.

Toutefois, pour les requérants particuliers tels que les lobbies, les conditions d'introduction du recours en annulation sont d'une grande rigidité, d'autant que la Cour de justice entretient une jurisprudence très restrictive sur le sujet.

En effet, les personnes physiques ou morales parfois qualifiées par la doctrine de « *requérants non privilégiés* »¹⁸⁷ font face à des conditions d'introduction de recours en annulation beaucoup plus strictes que les autres.

Antérieurement au Traité de Lisbonne, elles devaient démontrer qu'elles étaient directement et

¹⁸⁵ Trib., arrêt *Grèce c. Commission européenne*, 11 septembre 2014, T 425/11, EU:T:2014:768, point 33.

¹⁸⁶ T.F.U.E., art. 263, al. 3.

¹⁸⁷ N. de SADELEER, *op. cit.*, p. 418.

individuellement affectées par l'acte qu'elles entendaient attaquer devant la Cour¹⁸⁸.

Ces conditions cumulatives strictes ont soulevé des questions concernant la capacité du système juridictionnel de l'Union à conférer, dans le chef des particuliers, une protection juridictionnelle effective au sens de la Convention européenne des droits de l'Homme¹⁸⁹. Cette considération n'est pas sans importance dans la mesure où la possibilité pour un individu de saisir effectivement la justice pour contester un acte portant atteinte à ses droits est une exigence fondamentale recouverte par la notion d'Etat de droit sous l'angle de l'accès à la justice¹⁹⁰.

Néanmoins, dans le cadre de l'adoption du Traité de Lisbonne et sous l'impulsion d'arrêts retentissants rendus par la Cour, dans lesquels elle s'est livrée à une application rigoureuse des conditions d'accès au recours en annulation pour les particuliers en déclarant les recours irrecevables^{191 192}, les Etats membres eurent à cœur de réviser l'article régissant les conditions du recours en annulation pour en faciliter l'accès aux particuliers¹⁹³.

C'est pourquoi, aujourd'hui, l'article 263 du T.F.U.E. dispose que « *Toute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas, un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution.*¹⁹⁴ » .

Toutefois, en dehors de l'hypothèse où une personne physique ou morale attaque un acte réglementaire la concernant directement et ne comportant aucune mesure d'exécution, elle est toujours tenue de prouver que l'acte qu'elle attaque la concerne directement et individuellement. La requérante devra, dès lors, prouver qu'elle est atteinte par l'acte qu'elle attaque « *en raison de certaines qualités qui [lui] sont particulières ou d'une situation de fait*

¹⁸⁸ Traité CE, art. 230, al. 4.

¹⁸⁹ J. WILDEMEERSCH, « L'article 263, alinéa 4, du traité fue : une modification des conditions de recevabilité du recours en annulation sans (véritables) conséquences », S. MAHIEU (dir.), *Contentieux de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 158.

¹⁹⁰ Commission européenne pour la démocratie par le droit, Liste des critères de l'Etat de droit, étude n° 711/2013, CDL-AD(2016)007, adoptée les 11 et 12 mars 2016, point. II.E.

¹⁹¹ C.J.C.E., arrêt *Commission des Communautés européennes c. Jégo-Quéré & Cie SA*, 1 avril 2004, C-263/02 P, ECLI:EU:C:2004:210, point 36.

¹⁹² C.J.C.E., arrêt *Unión de Pequeños Agricultores c. Commission des Communautés européennes*, 25 juillet 2002, C-50/00 P, ECLI:EU:C:2002:462, points 36 et 46.

¹⁹³ J. WILDEMEERSCH, *op. cit.*, p. 163.

¹⁹⁴ T.F.U.E., art. 263, al. 4.

qui [le] caractérise par rapport à toute autre personne et de ce fait [l']individualise de manière analogue à celle du destinataire¹⁹⁵ ».

La notion d'acte réglementaire a d'ailleurs été définie par le Tribunal qui a considéré qu'il s'agissait d'actes non législatifs avec une portée générale¹⁹⁶. Dès lors, si ce type d'acte n'est pas assorti de mesures d'exécution, il peut être attaqué par un individu sans que ce dernier ne doive démontrer qu'il est individuellement concerné. Cette ouverture confirmée par la jurisprudence postérieure du Tribunal¹⁹⁷ est néanmoins assez restreinte et ne concerne dès lors que des hypothèses limitées¹⁹⁸.

Il est alors possible de se demander si ce système est conforme aux standards établis par la Commission de Venise qui impose qu'un système juridictionnel donné soit en pratique, d'une certaine facilité d'accès. La Commission de Venise pointe le risque que des exigences et des obstacles procéduraux excessifs entrave *de facto* l'accès à la justice pour le justiciable.

En l'espèce les exigences imposées par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne peuvent légitimement soulever certaines inquiétudes de ce point de vue.¹⁹⁹

Cela étant, pour la matière qui nous occupe, il est évident que les décisions prises soit par le Secrétariat du registre de transparence, soit par le Conseil d'administration sont des décisions individuelles adoptées, en vertu des habilitations mentionnées *supra*, par les institutions européennes à l'encontre d'une personne particulière. Il y a donc lieu de constater qu'en cas de recours devant la Cour de justice, comme le permet l'Annexe III de l'Accord interinstitutionnel²⁰⁰, le lobbyiste faisant l'objet d'une telle décision serait individuellement et

¹⁹⁵ C.J.C.E., arrêt *Plaumann c. Commission de la Communauté économique européenne*, 15 juillet 1963, C-25/62, ECLI:EU:C:1963:17, p. 223.

¹⁹⁶ Trib., ord. *Inuit Tapiriit Kanatami e.a c. Parlement et Conseil*, 6 septembre 2011, T-18/10, ECLI:EU:T:2011:419, point 56.

¹⁹⁷ Trib., arrêt *Microban International Ltd et Microban (Europe) Ltd c. Commission européenne*, 25 octobre 2011, T-262/10, ECLI:EU:T:2011:623, point 21. Voyez également : Trib., order *Hüttenwerke Krupp Mannesmann GmbH and Others v. European Commission*, 4 June 2012, T-379/11, ECLI:EU:T:2012:272, point 52.

¹⁹⁸ A. Van WAEYENBERGE, « Les recours en annulation introduits par les particuliers devant la Cour de justice de l'Union européenne : une protection juridictionnelle effective ? », *Le droit entre autonomie et ouverture – Mélanges en l'honneur de Jean-Louis Bergel*, S. CIMAMONTI, L. TRANCHANT, J-Y. CHÉROT, J. TREMEAU (coord.), Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 934.

¹⁹⁹ Commission européenne pour la démocratie par le droit, Liste des critères de l'Etat de droit, étude n° 711/2013, CDL-AD(2016)007, adoptée les 11 et 12 mars 2016, point. II.E.

²⁰⁰ Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne du 20 mai 2021 sur un registre de transparence obligatoire, *J.O.U.E.*, L 207, 11 juin 2021, annexe III (Contrôles, enquêtes et mesures), point 10.

directement concerné par l'acte qu'il attaquerait.

Par ailleurs, une telle décision étant individuelle il n'y a pas lieu de se demander si elle est assortie d'un acte d'exécution ou non puisqu'il ne s'agit, quoi qu'il arrive, pas d'un acte législatif à portée générale constitutif d'un acte réglementaire.

Il ne fait donc aucun doute que les lobbyistes sanctionnés en vertu de l'Accord interinstitutionnel pour leurs éventuels manquements au Code de conduite, jouissent d'une réelle possibilité de bénéficier d'une protection juridictionnelle effective en saisissant la Cour de justice de l'Union européenne d'un recours en annulation.

Cependant, il demeure difficile de déterminer avec précision comment ces conditions d'introduction des recours en annulation serait appréciée par la Cour dans une telle situation puisque la jurisprudence en la matière se fait très rare. Toutefois, par application des principes généraux découlant de l'article 263 du TFUE, tel qu'interprétés par la jurisprudence, il apparaît que les représentants d'intérêts n'auraient pas de difficultés particulières à requérir devant la Cour l'annulation d'une décision des institutions dont ils sont les destinataires.

Section 4. Exemple de recours contre une décision du Secrétariat du registre de transparence

Même si la jurisprudence en la matière est relativement rare, ce qui est, sans nul doute, dû à la faible effectivité des sanctions prévues dans les annexes de l'Accord interinstitutionnel de 2021 (*infra*), le Tribunal de l'Union européenne a rendu une ordonnance au début de l'année 2024 qui tend à confirmer la validité du raisonnement tenu précédemment concernant la possibilité que les décisions des organes du registre de transparence puissent pour faire l'objet d'un recours en annulation devant la Cour de justice²⁰¹.

En effet, cette affaire concernait un recours exercé par la compagnie pétrolière Lukoil contre une décision du Secrétariat du registre de transparence qui avait abouti à sa radiation du registre. Or, puisque cette affaire concerne un recours en annulation fondé sur l'article 263 du TFUE, il apparaît dès lors, qu'il n'est pas erroné de considérer que les décisions du Secrétariat du registre

²⁰¹ Trib., ord. *Lukoil c. Parlement européen, Commission européenne, Conseil de l'Union européenne et registre de transparence*, 25 janvier 2024, T-280/23, ECLI:EU:T:2024:41

de transparence sont des « actes des institutions » au sens du Traité.

De même, dans cette affaire, les parties sont le Parlement, le Conseil, la Commission et le Registre de transparence ce qui démontre que, comme le disait la doctrine, les institutions sont parties à un recours contre une décision des organes du registre étant donné qu'elles en sont membres et qu'elles ont adopté une habilitation pour leur confier une série de pouvoirs.

Néanmoins, aucun développement ne peut être fait concernant le fond de l'affaire étant donné que le Tribunal s'est contenté de rejeter le recours comme étant manifestement irrecevable en raison de la tardiveté avec laquelle il avait été introduit. Cependant, l'affaire n'est pas close et, à l'heure actuelle, un pourvoi a été introduit devant la Cour de justice de l'Union européenne²⁰².

Cette affaire permet toutefois de confirmer toutes les considérations précédentes et illustre que l'accès à la justice est possible pour les lobbies, ce qui assure le respect de l'Etat de droit en la matière.

²⁰² C.J.U.E., *Lukoil c. Registre de transparence et al.*, C-223/24 P, affaire en cours au 7 mai 2024.

Chapitre II. Le critère de la transparence législative

Si le premier critère ne représentait pas de difficulté particulière, le second nécessite une analyse plus fine du registre de transparence et de l'Accord qui l'institue.

Section 1. Les objectifs de la transparence

La Cour de justice de l'Union européenne a décidé, dans une affaire qui ne traitait pas directement du lobbying mais dont les principes sont néanmoins universels, que la transparence, en permettant que les divergences de points de vue soient publiques permet de « *réduire les doutes dans l'esprit des citoyens non seulement quant à la légalité d'un acte législatif isolé, mais également quant à la légitimité du processus législatif dans son entièreté*²⁰³ ». Dans ce même arrêt, la Cour a estimé que cette transparence était par ailleurs inhérente au principe même de démocratie et au respect des droits fondamentaux.

Il semble donc, par analogie, que le lobbying, en étant au cœur du processus législatif mis en œuvre par les institutions européennes et, dans la mesure où il consiste en la rencontre de points de vue divergents portés par des représentants d'intérêts devant les décideurs politiques, doit être transparent pour qu'il ne subsiste aucun doute dans l'esprit du citoyen européen quant à la qualité du processus législatif.

Dans une autre affaire, il a également été tranché que la publicité des documents du service juridique de la Commission produits lors des débats sur des initiatives législatives, permet de garantir la transparence du processus législatif et assure au citoyen européen la possibilité de contrôler l'information qui a constitué le fondement d'un acte législatif²⁰⁴.

La Cour insiste donc sur l'importance de permettre au citoyen de contrôler l'information qui a fondé un acte législatif de l'Union. Or, puisque le lobbying a pour essence de fournir de l'information sur base de laquelle une norme sera élaborée, il se doit de faire l'objet d'une certaine transparence pour que le citoyen puisse le contrôler.

Il est par ailleurs admis par la doctrine que l'encadrement du lobbying auprès des institutions

²⁰³ C.J.U.E., arrêt *Suède et Turco c. Conseil de l'Union européenne*, 1 juillet 2008, aff. jointes C-39/05 P et C-52/05 P, EU:C:2008:374, point 59.

²⁰⁴ Trib., arrêt *Access Info Europe c. Commission européenne*, 7 février 2018, T-851/16, ECLI:EU:T:2018:69, point 105.

permet au citoyen européen de connaître la manière dont les décisions sont adoptées²⁰⁵ et de savoir « *de quelles influences elles sont le fruit* »²⁰⁶. En ce sens, au-delà d'une question de transparence, la réglementation du lobbying assure aussi la légitimité des décisions adoptées²⁰⁷.

Dès lors, une réglementation visant à assurer la transparence des activités de représentation d'intérêts telle que le registre commun de transparence devrait permettre à celui qui le consulte de savoir sur base de quelles informations une norme a été adoptée par les institutions. En effet, comme le précise encore la Commission de Venise, « *transparency implies mechanisms which ensure that policy measures are “open to public scrutiny. Transparency includes making it clear who is taking the decisions, what the measures are, who is gaining from them and who is paying for them* »²⁰⁸.

De plus, le site internet qui héberge le registre de transparence mentionne que les institutions législatives de l'Union européenne font, grâce au registre, preuve de transparence dans le dialogue qu'elle entretiennent de manière régulière avec les groupes d'intérêts. Il y est également indiqué que, le processus législatif dont les lobbies sont une composante légitime, se doit d'être ouvert pour permettre aux citoyens de surveiller ce dialogue et assurer que les institutions de l'Union leur rendent des comptes²⁰⁹.

En ce sens, la promesse faite par les institutions européennes s'inscrit en totale conformité avec la jurisprudence précédemment citée et avec le souhait exprimé par la Commission de Venise que la procédure législative soit « *transparente, démocratique, inclusive, et soumise à l'obligation de rendre des comptes* »²¹⁰. Toutefois, il convient de vérifier que cette promesse soit tenue dans les faits.

²⁰⁵ L. GUILLOUD-COLLIAT, *op. cit.*, p. 206.

²⁰⁶ A. STUBB, *Rapport sur le développement du cadre régissant les activités des représentants d'intérêts (lobbyistes) auprès des institutions de l'Union européenne*, 2007/2115(INI), 2 avril 2008, p. 9.

²⁰⁷ L. GUILLOUD-COLLIAT, *op. cit.*, p. 206.

²⁰⁸ European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), *Report on the role of extra-institutional actors in the democratic system (Lobbying)*, adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session, 8 and 9 March 2013, study 590/2010, CDL-AD(2013)011, point 61.

²⁰⁹ Page d'accueil du site internet hébergeant le registre de transparence, disponible sur https://transparency-register.europa.eu/index_fr, consulté le 11 mai 2024.

²¹⁰ Commission européenne pour la démocratie par le droit, Liste des critères de l'Etat de droit, étude n° 711/2013, CDL-AD(2016)007, adoptée les 11 et 12 mars 2016, point II.A.5.

Section 2. Le contenu du registre de transparence permet-il d'atteindre ces objectifs ?

Dans ses premières versions, le registre ne contenait que quelques informations concernant l'identité des lobbies. La doctrine s'était montrée critique quant à la pertinence du peu d'informations exigées lors de l'inscription au regard de la réalisation des objectifs de transparence. Les solutions évoquées étaient alors que le registre ne vise pas à ne mettre en lumière que l'identité des lobbyistes mais aussi la fréquence et la teneur de leurs contacts avec les représentants européens. Il fut également proposé que les documents utilisés lors de ces réunions soient rendus publics par le biais du registre²¹¹.

Aujourd'hui, le registre se veut plus étoffé concernant les informations qu'il contient mais, pour autant, n'a pas été aussi loin que ne le souhaitait la doctrine.

En effet, le registre reprend désormais, outre les informations relatives à l'identité et à la santé financière des entités enregistrées, la liste des « *principales propositions législatives ou politiques de l'UE ciblées*²¹² » ainsi que quelques informations supplémentaires telles que la liste des contacts entre les lobbyistes et les représentants des institutions signataires.

En dépit de ces avancées majeures, certaines critiques demeurent d'actualité et entretiennent le doute sur la qualité du registre à assurer la transparence du processus législatif. On peut, par exemple, regretter que le registre ne mentionne que les principales propositions que chaque représentant d'intérêts entend influencer et que, la liste figurant dans le registre ne soit pas exhaustive.

De plus, l'énumération des contacts entre les lobbyistes et les représentants des institutions ne permet pas de connaître la teneur exacte des échanges qui ont eu lieu et, le registre ne permet toujours pas, comme le proposait la doctrine il y a 10 ans, d'accéder aux documents échangés lors de ces rencontres.²¹³

Dès lors, il ressort déjà que, compte tenu des exigences de la Commission de Venise, il est possible de considérer que le registre de transparence est démocratique puisque le lobbying

²¹¹ M., Van HUFFEL, « La transparence du lobbying auprès des institutions européennes : une opinion en contrepoint », *Obs. Bxl.*, 2013/2, n° 92, p. 42.

²¹² Voy. par exemple la page du registre relative à l'ONG Greenpeace disponible sur https://transparency-register.europa.eu/searchregister-or-update/organisation-detail_fr?id=9832909575-41, consultée le 11 mai 2024.

²¹³ M. Van HUFFEL, *op. cit.*, p. 43.

qu'il encadre est essentiel dans le fonctionnement de la démocratie mais, en revanche, il n'est pas transparent et n'apparaît pas comme conforme au standard de l'Etat de droit de la transparence législative.

Section 3. L'ineffectivité des sanctions prévues en cas de non-respect du Code de conduite

Par ailleurs, si la volonté des institutions est de mettre en place un registre de transparence obligatoire²¹⁴, force est de constater que les sanctions prévues par l'Accord et destinées à enjoindre les lobbies à respecter leurs obligations, ne sont que peu appliquées.

Ainsi, en théorie, le Secrétariat – organe compétent pour analyser les plaintes déposées à l'encontre des lobbies – peut décider qu'une entité n'est pas admissible à être enregistrée dans le registre de transparence et peut, à cet égard, radier du registre l'inscription de l'entité concernée et, décider de certaines sanctions complémentaires²¹⁵.

Parmi ces mesures complémentaires, il est possible d'interdire au lobby concerné de s'enregistrer à nouveau pendant une période allant de 20 jours à deux ans. Toutefois, ce n'est qu'une faculté que le Secrétariat n'est pas obligé d'exercer.²¹⁶

Il est également envisageable que la radiation du registre soit publiée sur le site internet du registre ce qui, de toute évidence, n'apparaît pas comme une sanction très forte.

Ces deux mesures sont les seules pouvant être prononcées en plus de la radiation du registre et, aucune, n'est réellement dissuasive. Par ailleurs, si le secrétariat « *peut également, s'il y a lieu* »²¹⁷ assortir la radiation de ces sanctions, ce n'est qu'une exception et le principe est la radiation simple, laquelle n'empêche nullement une entité radiée de procéder immédiatement à sa demande de réinscription.

²¹⁴ Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne du 20 mai 2021 sur un registre de transparence obligatoire, *J.O.U.E.*, L 207, 11 juin 2021, considérant n° 7.

²¹⁵ Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne du 20 mai 2021 sur un registre de transparence obligatoire, *J.O.U.E.*, L 207, 11 juin 2021, annexe III (Contrôles, enquêtes et mesures), point 8.1, al. 1^{er}.

²¹⁶ *Ibidem*, point 8.1, a).

²¹⁷ *Ibidem*, point 8.1, al. 1^{er}.

L'article 13 de l'Accord interinstitutionnel de 2021 prévoit la publication annuelle d'un rapport²¹⁸ qui comprend, notamment, une partie relative au nombre de plaintes introduites auprès du Secrétariat et aux suites réservées à chacune d'entre elles.

Le rapport annuel publié en 2022 est le dernier rapport disponible à l'heure actuelle et, même si les propos qui suivent ne s'appuient pas sur le rapport le plus récent – faute de disponibilité de ce dernier – celui publié il y a deux ans présente toutefois un intérêt particulier puisqu'il s'agit du premier rapport annuel relatif au registre de transparence dans sa forme obligatoire²¹⁹.

Ce document démontre que le Secrétariat a, au cours de l'année 2022, reçu 65 plaintes dont seulement 55 ont été jugées recevables. Parmi ces dernières, 44 ont été clôturées à la fin de l'année avec la coopération pleine et entière des entités concernées par les plaintes²²⁰.

La plupart des plaintes étaient relatives à un manque d'exhaustivité des informations fournies par les lobbies lors de leur inscription²²¹. D'autres en revanche concernaient un manquement plus problématique puisqu'il s'agissait de cas où les entités enregistrées ne précisaient pas les intérêts ou les personnes qu'elles représentaient, ce qui constitue un manquement sans équivoque au Code de conduite²²².

Ces plaintes et le suivi qui semble y être donné par le Secrétariat révèlent une certaine efficacité en termes de promotion de la transparence du lobbying. Néanmoins, ces chiffres ne tiennent compte que des violations du Code de conduite dénoncées au Secrétariat sans pour autant couvrir l'ensemble des violations éventuelles.

Concernant les mesures complémentaires que le Secrétariat peut prononcer, le même rapport révèle qu'en 2022, aucune des deux mesures n'a été prononcée²²³, ce qui peut poser question

²¹⁸ Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne du 20 mai 2021 sur un registre de transparence obligatoire, *J.O.U.E.*, L 207, 11 juin 2021, art. 13.

²¹⁹ Rapport annuel sur la tenue du registre de transparence - 2022, présenté par le Conseil d'administration du registre de transparence au Parlement européen, au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne, p. 4.

²²⁰ *Ibidem*, p. 11.

²²¹ Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne du 20 mai 2021 sur un registre de transparence obligatoire, *J.O.U.E.*, L 207, 11 juin 2021, annexe I (Code de conduite), point f).

²²² *Ibidem*, point b).

²²³ Rapport annuel sur la tenue du registre de transparence – 2022, *op. cit.*, p.12.

quant à l'effectivité de ces sanctions.

Néanmoins, le Secrétariat ne se contente pas toujours d'enquêter sur les plaintes qui lui sont rapportées et a également été amené à enquêter – sous l'impulsion du Conseil d'Administration – sur les entités enregistrées ayant leur siège en Russie et qui risquaient de causer un préjudice aux institutions de l'Union européenne ou de porter atteinte à la réputation du registre²²⁴. Dix dossiers ont été ouverts dans ce contexte et seules deux entités furent autorisées à poursuivre leurs activités tandis que les autres ont, soit décidé d'initiative de retirer leur inscription du registre, soit ont été radiées²²⁵.

Cependant, il demeure que les sanctions prévues par l'Accord interinstitutionnel et ses annexes ne sont que peu appliquées d'autant qu'elles sont, en tout état de cause, d'une fermeté qui laisse à désirer. De plus, ce n'est pas parce qu'une entité n'est pas ou n'est plus inscrite dans le registre de transparence, qu'elle ne peut pas faire du lobbying dans la mesure où toutes les activités susceptibles de relever du lobbying ne sont pas couvertes par le principe de conditionnalité, véritable clé de voute du registre (*cf. Section 4 infra*)²²⁶.

Enfin, il convient de souligner que cette problématique de la faiblesse des sanctions encourues par les lobbyistes récalcitrants n'est pas nouvelle puisque Transparency International recommandait déjà aux institutions, s'agissant de la version antérieure du registre, de mettre en place des « *meaningful sanctions for misconduct*²²⁷ ».

Il n'y a donc, du point de vue des sanctions, aucune amélioration par rapport à la première version du registre de transparence, à laquelle la doctrine de l'époque reprochait déjà l'inefficacité et la faiblesse des sanctions encourues par les lobbies²²⁸.

²²⁴ Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne du 20 mai 2021 sur un registre de transparence obligatoire, *J.O.U.E.*, L 207, 11 juin 2021, annexe I (Code de conduite), point e).

²²⁵ Rapport annuel sur la tenue du registre de transparence – 2022, *op. cit.*, p.12.

²²⁶ M. LEBRETON et H. SEYNAEVE, *op. cit.*

²²⁷ S. MULCAHY, *op. cit.*, p. 61.

²²⁸ M-L, BASILIEN-GAINCHE, « La régulation des stratégies politiques des acteurs économiques : comment promouvoir un lobbying responsable ? », *R.A.E.*, 2009-2010/3, p. 545.

Section 4. Les mécanismes mis en œuvre par chaque institution signataire pour assurer la transparence

Le principe de conditionnalité est supposé garantir la transparence du lobbying auprès des institutions parties à l'Accord interinstitutionnel. En effet, en vertu de ce principe, l'inscription dans le registre de transparence est une condition *sine qua non* pour que les lobbies puissent exercer des activités de représentation d'intérêts.

De plus, selon l'article 5 de l'Accord interinstitutionnel de 2021, les trois institutions signataires mettent en œuvre le principe de conditionnalité « *par voie de décisions individuelles sur le fondement de leurs pouvoirs d'organisation interne* »²²⁹. Ces mesures de conditionnalité se retrouvent donc, pour la plupart, dans les règlements et codes de conduites internes de chaque institution.

Ce principe de conditionnalité s'avère néanmoins, au terme de l'analyse de ces règles, assez lacunaire puisque son intensité varie non seulement entre les institutions mais également à l'intérieur de chacune d'elles.

Il est donc opportun d'analyser les mécanismes mis en œuvre par chacune des trois institutions signataires pour mettre en lumière les failles du principe de conditionnalité et, *a fortiori*, de la transparence du lobbying elle-même.

§1^{er}. Le Parlement européen

Concernant le Parlement européen, il est prévu que les députés européens ne « *devraient* »²³⁰ rencontrer que des représentants d'intérêts dûment inscrits dans le registre de transparence. Cependant, il ne s'agit que d'une recommandation²³¹. *A contrario*, ils se voient obligés de publier en ligne leurs réunions avec des représentants d'intérêts²³².

De même, il est recommandé à l'ensemble du personnel du Parlement européen de vérifier que

²²⁹ Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne du 20 mai 2021 sur un registre de transparence obligatoire, *J.O.U.E.*, L 207, 11 juin 2021, art. 5.

²³⁰ Règlement intérieur du Parlement européen, 9^{ème} législature, novembre 2023, Annexe I, art. 7, §1^{er}, disponible sur : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2023-11-01_FR.pdf.

²³¹ Rapport annuel sur la tenue du registre de transparence – 2022, *op. cit.*, p. 6.

²³² Règlement intérieur du Parlement européen, 9^{ème} législature, novembre 2023, Annexe I, art. 7, §2, a).

les représentants d'intérêts qu'ils rencontrent ou qui organisent des événements auxquels ils sont conviés, sont bien inscrits dans le registre²³³.

Si ces règles semblent souples et peu contraignantes, les rapporteurs fictifs, les rapporteurs et les présidents de commission ont toutefois l'obligation de publier certaines informations concernant les réunions prévues avec les représentants d'intérêts. Ces informations portent sur les sujets abordés lors des réunions et les identités des lobbies concernés²³⁴.

Le Parlement impose une autre mesure de conditionnalité forte puisqu'il exige que les représentants d'intérêts soient inscrits dans le registre de transparence pour qu'ils puissent participer aux réunions intergroupes et aux autres activités de groupes qui ne sont pas officielles²³⁵.

De manière générale, les représentants d'intérêts se doivent d'être inscrits au registre pour pouvoir participer à des événements ayant lieu dans les locaux du Parlement européen, en vertu de nouvelles règles datant du 12 juin 2023²³⁶, adoptées à la suite de l'affaire de corruption au Parlement européen.

Cependant, le Parlement ne dispose pas d'un principe de conditionnalité universel s'appliquant pour toutes les activités qu'il organise ou auxquelles ses membres prennent part. En effet, s'il y a bien des mesures de conditionnalité claires destinées à garantir la transparence, elles ne s'appliquent pas à tous les députés ou tous les membres du personnel ce qui peut laisser place à une forme de lobbying dissimulé qui ne serait pas rapportée dans le registre de transparence.

§2. La Commission européenne

Les membres de la Commission européenne sont également amenés à rencontrer un grand

²³³ X., « Parlement européen, Transparence, Lobbying, Modification du règlement intérieur (Décision du Parlement européen du 31 janvier 2019 sur la modification du règlement intérieur) », *Obs. Bxl.*, 2019/3, n° 117, p. 60 et 61

²³⁴ X., « Parlement européen, Transparence, Lobbying, Modification du règlement intérieur (Décision du Parlement européen du 31 janvier 2019 sur la modification du règlement intérieur) », *Obs. Bxl.*, 2019/3, n° 117, p. 60 et 61

²³⁵ Règlement intérieur du Parlement européen, 9^{ème} législature, novembre 2023, Annexe I, art. 35, § 5 et 35bis.

²³⁶ Règlementation régissant la participation des représentants d'intérêts aux événements organisés dans les locaux du Parlement européen, décision du Bureau du 12 juin 2023, art. 7.

nombre de représentants d'intérêts dans l'exercice de leur mandat²³⁷.

Néanmoins, contrairement au Parlement, la conditionnalité y est mise en œuvre de manière plus ferme puisque certains membres de la Commission ont l'obligation de ne rencontrer que des représentants d'intérêts inscrits dans le registre.²³⁸ Cette obligation s'applique aux commissaires européens, aux membres de leurs cabinets et aux directeurs généraux de la Commission²³⁹.

De plus, ces mêmes personnes doivent publier, les informations relatives aux réunions qu'ils ont eues avec les lobbies²⁴⁰. Cette obligation est régie par les décisions Euratom 2014/838/UE et Euratom 2014/839/UE²⁴¹.

La Commission semble donc, à côté du Parlement européen, faire figure d'exemple en termes d'obligation de transparence imposée à ses membres. Toutefois, ces obligations sont bien moins fermes vis-à-vis des fonctionnaires de la Commission occupant un rang hiérarchique inférieur, d'autant que les exigences précédemment citées ne s'appliquent que dans le cadre de représentants d'intérêts visés par le champ d'application personnel de l'accord qui, bien que large, exclut néanmoins certains groupes de pression²⁴².

Concernant ces autres fonctionnaires, il n'existe qu'une simple recommandation générale de vérifier que les représentants d'intérêts qu'ils rencontrent sont inscrits dans le registre et, si ce n'est pas le cas, il est conseillé de leur proposer de s'y enregistrer²⁴³.

Il n'y a dès lors s'agissant de la Commission pas non plus d'obligation générale s'appliquant à

²³⁷ B. BODSON, « Les règles de conduite des commissaires européens à la loupe », *Rev. Aff. Eur.*, 2020/2, p. 395.

²³⁸ Décision de la Commission 2018/C 65/06 du 31 janvier 2018 relative à un code de conduite des membres de la Commission européenne, *J.O.U.E.*, C 65, 21 février 2018, art. 7, §1^{er}.

²³⁹ Rapport annuel sur la tenue du registre de transparence – 2022, *op. cit.*, p. 7.

²⁴⁰ Décision de la Commission 2018/C 65/06 du 31 janvier 2018 relative à un code de conduite des membres de la Commission européenne, *J.O.U.E.*, C 65, 21 février 2018, art. 7, §2.

²⁴¹ Décision (UE, Euratom) 2014/838 de la Commission du 25 novembre 2014 concernant la publication d'informations sur les réunions tenues entre des directeurs généraux de la Commission et des organisations ou des personnes agissant en qualité d'indépendants, *J.O.U.E.*, L 343, 28 novembre 2014 et Décision (UE, Euratom) 2014/839 de la Commission du 25 novembre 2014 concernant la publication d'informations sur les réunions tenues entre des directeurs généraux de la Commission et des organisations ou des personnes agissant en qualité d'indépendants, *J.O.U.E.*, L 343, 28 novembre 2014.

²⁴² B. BODSON, *op. cit.*, p. 396.

²⁴³ Rapport annuel sur la tenue du registre de transparence – 2022, *op. cit.*, p. 8.

tous les membres de son personnel de ne rencontrer que des représentants inscrits au registre de transparence.

§3. Le Conseil de l'Union européenne

Dans une décision unique, le Conseil de l'Union européenne a également régi la façon dont le principe de conditionnalité est mis en œuvre en son sein²⁴⁴.

Il a notamment décidé de manière claire que les réunions entre les représentants d'intérêts et les membres du secrétariat général du Conseil (le secrétaire général et les directeurs généraux du secrétariat du Conseil) ne sont admises que si les représentants d'intérêts concernés sont valablement inscrits dans le registre de transparence²⁴⁵.

Les membres du personnel du secrétariat général du Conseil doivent également respecter les règles de conduites du statut des fonctionnaires de l'Union européenne, le régime applicable aux agents de l'Union²⁴⁶ et toutes les autres règles internes du secrétariat général du Conseil.

Il est également prévu que les lobbyistes ne peuvent participer aux séances d'informations thématiques organisées par le secrétariat général du Conseil que s'ils sont inscrits dans le registre de transparence²⁴⁷.

Enfin, la décision du Conseil traite également des modalités selon lesquelles les représentants d'intérêts peuvent accéder au bâtiment du Conseil en prévoyant que ceux-ci doivent se voir délivrer un badge d'accès temporaire ce qui nécessite, entre autres conditions de sécurité, une inscription préalable des lobbyistes dans le registre de transparence²⁴⁸.

²⁴⁴ Décision (UE) 2021/929 du Conseil du 6 mai 2021 relative à la réglementation des contacts entre le secrétariat général du Conseil et les représentants d'intérêts, *J.O.U.E.*, L 207, 11 juin 2021.

²⁴⁵ Décision (UE) 2021/929 du Conseil du 6 mai 2021 relative à la réglementation des contacts entre le secrétariat général du Conseil et les représentants d'intérêts, *J.O.U.E.*, L 207, 11 juin 2021, art. 3, § 1^{er}.

²⁴⁶ Règlement (CEE, EURATOM, CECA) 259/68 du Conseil du 29 février 1968 fixant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés et, instituant des mesures particulières temporairement applicables aux fonctionnaires de la Commission, *J.O.U.E.*, L 56, 4 mars 1968.

²⁴⁷ Décision (UE) 2021/929 du Conseil du 6 mai 2021 relative à la réglementation des contacts entre le secrétariat général du Conseil et les représentants d'intérêts, *J.O.U.E.*, L 207, 11 juin 2021, art. 4.

²⁴⁸ Décision (UE) 2021/929 du Conseil du 6 mai 2021 relative à la réglementation des contacts entre le secrétariat général du Conseil et les représentants d'intérêts, *J.O.U.E.*, L 207, 11 juin 2021, art. 5.

Ces règles sont une incarnation forte du principe de conditionnalité en faisant du registre de transparence la condition principale pour que les lobbyistes prennent part aux réunions avec le personnel du secrétariat général du Conseil, aux événements qu'il organise et qu'ils puissent accéder, à ces fins, aux bâtiments du Conseil.

Toutefois, il faut souligner que ces règles ne s'appliquent qu'aux membres du secrétariat général et ne visent pas les autres membres du personnel du Conseil. Or, ces règles contenues dans la décision du Conseil relative à la réglementation des contacts entre le secrétariat général du Conseil et les représentants d'intérêts sont exhaustives comme le laisse entendre la page du site internet du registre de transparence qui liste toutes les mesures de conditionnalité mises en place par les trois institutions signataires de l'Accord interinstitutionnel²⁴⁹.

Il faut en déduire qu'aucune règle de conditionnalité ne s'applique pour les rencontres entre les lobbyistes et les autres membres du personnel du Conseil de l'Union européenne. Il y a donc, également dans cette institution, une lacune importante en matière de transparence.

Section 5. Le constat d'une transparence à géométrie variable

Le registre de transparence commun et obligatoire est supposé mettre en place un régime cohérent concernant la transparence des contacts entre les lobbies et les décideurs européens. En effet, les institutions sont, d'après l'accord qu'elles ont conclu, consciente de « *l'importance de coordonner leur approche*²⁵⁰ ».

Si l'intention est évidemment louable et s'inscrit dans la lignée du renforcement de la protection de l'Etat de droit en accord avec les travaux du Conseil de l'Europe, force est de constater que le fait que l'accord laisse à chaque institution le soin de déterminer des règles propres quant à la mise en œuvre du principe de conditionnalité, aboutit à la création d'un système à plusieurs niveaux.

Cette faiblesse est probablement un reliquat des difficiles négociations autour de l'Accord interinstitutionnel de 2021 étant donné que, comme expliqué *supra*, c'est autour du contenu

²⁴⁹ https://transparency-register.europa.eu/conditions-contacts-eu-institutions_fr, consulté le 29 avril 2024.

²⁵⁰ Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne du 20 mai 2021 sur un registre de transparence obligatoire, *J.O.U.E.*, L 207, 11 juin 2021, considérant n° 4.

précis de la règle de conditionnalité que les négociations furent les plus rudes.

Néanmoins, il en résulte que la conditionnalité est relativement variable au Parlement européen suivant les échelons hiérarchiques des fonctionnaires et demeure dans l'ensemble assez peu exigeante.

Du côté de la Commission européenne, deux extrêmes s'affrontent puisque, à certains niveaux, il ne peut y avoir de réunion sans inscription, tandis qu'à d'autres, de simples recommandations de transparence font office de principe de conditionnalité.

Enfin, pour le Conseil de l'Union européenne, la mise en œuvre du principe de conditionnalité est forte mais n'existe pas vis-à-vis de l'ensemble des membres du personnel.

Cette transparence variable dépendamment des niveaux hiérarchiques des membres du personnel des institutions législatives est susceptible de faire émerger des doutes sur la qualité du processus législatif et l'on peut regretter que le registre de transparence ne procède qu'à une harmonisation entre les institutions des règles de forme (inscription dans le registre et sanctions) mais pas des règles de fond (définition commune et détaillée de la conditionnalité).

Il subsiste donc un risque de voir des groupes d'intérêts pratiquer une forme de lobbying dissimulée auprès d'agents de l'Union européenne qui ne sont pas obligés de déclarer les réunions avec les lobbies ou qui peuvent accepter des réunions avec des lobbyistes qui ne sont pas inscrits dans le registre de transparence.

En conclusion, le registre de transparence et les mesures de conditionnalité qui l'accompagnent ignorent l'organigramme réel du pouvoir puisqu'elles interdisent les réunions non-déclarées entre les lobbyistes et certaines personnes dépendamment de leur place dans la hiérarchie mais n'imposent pas les mêmes conditions à tous les fonctionnaires intervenant directement ou indirectement dans le processus décisionnel européen alors même que ce ne sont pas nécessairement les plus haut placés dans la hiérarchie qui influencent le plus les normes européennes²⁵¹. Il n'est donc pas toujours possible, à la lecture du registre de transparence, de

²⁵¹ B. SOURICE, *op. cit.*, p. 82.

connaître les influences dont ces normes sont le fruit²⁵².

Chapitre III. Les qualités du registre de transparence à la lumière du système belge

Le registre de transparence mis en place au niveau des trois institutions législatives européennes pâtit donc de certaines faiblesses et se caractérise par une transparence qui, à force de manque d'harmonisation, laisse place à une remarquable opacité.

Néanmoins, il convient d'admettre qu'en dépit des reproches pouvant raisonnablement être formulés à son encontre, le modèle européen a conduit les Etats membres à se doter d'instruments similaires et, une brève analyse du registre de transparence belge permet de mettre en évidence les qualités dont dispose le système européen.

Ainsi, l'encadrement du lobbying sur le plan européen entraîna dans son sillage, la réglementation du même phénomène aux Pays-Bas, en France²⁵³ et, plus tardivement, en Belgique²⁵⁴.

Sur le plan structurel, le registre belge s'inspire par ailleurs grandement du modèle européen étant donné qu'il implémente également un registre des lobbies et un Code de conduite²⁵⁵. Néanmoins, il n'est contrairement au modèle européen, assorti d'aucune sanction²⁵⁶. Cette situation est pourtant contraire aux recommandations formulées par la Commission fédérale de déontologie qui a notamment estimé qu'il fallait, d'une part créer un registre des lobbyistes mais, d'autre part, qu'il était nécessaire d'organiser la répression des comportements contraires aux règles de conduites adoptées dans le cadre de la création de ce registre²⁵⁷.

Si la mise en œuvre de ces recommandations dans le registre belge est encore imparfaite et que le système est limité à la seule Chambre des Représentants alors qu'au niveau européen, les trois institutions majeures y prennent part, il faut souligner que le droit de l'Union européenne

²⁵² M. GEUENS, *op. cit.*, p. 99.

²⁵³ M. LE SOUDÉER et B. CAZENEUVE., « Le point de vue du praticien sur l'action de l'Union européenne en matière de lutte contre la corruption », *Rev. Aff. Eur.*, 2023/2, p. 576.

²⁵⁴ G. CROISANT et K. XHEBEXHIA, « La transparence du lobbying en Belgique : état des lieux et perspectives », *J.T.*, 2021/33, p. 676.

²⁵⁵ G. CROISANT et K. XHEBEXHIA, *ibidem*, p. 677.

²⁵⁶ C.J.U.E., arrêt *Suède et Turco c. Conseil de l'Union européenne*, 1 juillet 2008, aff. jointes C-39/05 P et C-52/05 P, EU:C:2008:374, point 67 et 68.

²⁵⁷ Commission fédérale de déontologie, avis n° 2017/2 du 13 décembre 2017, p. 5.

a toutefois poussé à l'infléchissement des régimes nationaux dans une direction orientée vers une plus grande transparence législative bien qu'il demeure néanmoins une part de chemin à parcourir en la matière.

Le registre de transparence européen demeure, en dépit de ses propres lacunes et à la lumière des faiblesses des systèmes nationaux, un mécanisme de transparence abouti et commun aux principales institutions de l'Union européenne le rendant apte à renforcer les principes démocratiques au sein de l'Union bien que certaines fragilités restent à renforcer.

Conclusion

Si la légitimité démocratique est intimement liée à la transparence de la procédure législative, c'est parce qu'elle permet d'éliminer tout doute raisonnable dans l'esprit du citoyen européen quant à la légalité des actes de l'Union, mais aussi du processus décisionnel européen dans son ensemble²⁵⁸.

Par ailleurs, garantir la légitimité du processus décisionnel par sa publicité permet de s'assurer que les représentants des citoyens soient responsables de leurs actes puisque cette responsabilisation suppose que les citoyens se voient offrir la possibilité de comprendre les influences et les raisons qui ont mené à l'adoption des actes de l'Union par ces représentants²⁵⁹.

Les enjeux de la transparence du lobbying sont donc multiples mais surtout fondamentaux étant donné qu'ils touchent aux fondements de l'Union européenne, lesquels sont faits d'exigences inscrites dans le contenu de l'Etat de droit²⁶⁰.

Or, les lacunes mises en évidence par la présente analyse du registre des représentants d'intérêts au travers du prisme de l'Etat de droit, démontrent que ce système n'est pas à même de prévenir tout risque de corruption ou de *regulatory caputre* tant il souffre d'un déficit de transparence. Il demeure donc un risque que l'indépendance du pouvoir législatif soit mise à mal.

Ces failles du registre de transparence sont dénoncées depuis un certain temps et, force est de constater que son caractère obligatoire brandit comme une solution ultime pour protéger l'activité législative des institutions de toute influence dissimulée, n'est que partiellement respecté et ne s'applique pas à tous les fonctionnaires ou agents de l'Union européenne puisque les institutions ne se sont pas accordées sur un principe de conditionnalité strict et commun.

Plus récemment, le « Qatargate » a, dans une certaine mesure, permis de mettre en lumière l'urgence de renforcer l'indépendance des institutions européennes et la réglementation relative

²⁵⁸ Trib., arrêt *Capitani c. Parlement européen*, 22 mars 2018, T-540/15, ECLI:EU:T:2018:167, point 78.

²⁵⁹ B. BODSON, « Arrêt De Capitani c. Parlement européen : vers des procédures législatives européennes (un peu) plus transparentes », *J.D.E.*, 2018/6, n° 250, p. 224.

²⁶⁰ Trib., arrêt *Klyuyev c. Conseil de l'Union européenne*, 15 septembre 2016, T-340/14, ECLI:EU:T:2016:496, point 87.

à la transparence du lobbying. Ainsi, le Parlement européen, souhaitant démontrer sa volonté d'aller de l'avant, a adopté une résolution²⁶¹ prévoyant que la Commission présente une proposition relative à la mise en place d'un organisme d'éthique indépendant²⁶² et que l'inscription de tous les lobbyistes dans le registre de transparence²⁶³ soit rendue obligatoire. De plus, l'institution avait également revu son règlement intérieur pour favoriser la transparence des contacts entre les lobbyistes et les eurodéputés.

Cependant, aujourd'hui, si un compromis décevant – d'après le Parlement européen – a bien été trouvé sur la création de ce nouvel organe d'éthique interinstitutionnel²⁶⁴, celui-ci n'a pas encore vu le jour et l'obligation pour tous les lobbyistes de s'inscrire dans le registre n'est pas encore effective.

Dans ce contexte, le registre de transparence ne peut efficacement prévenir que les institutions européennes soient le théâtre de monopoles de la représentation d'intérêts - ce qui peut être considéré comme de la corruption -. Dès lors, ce système ne peut pas garantir qu'une limite claire existe entre le lobbying et la corruption ce qui anéantit les possibilités, dans le chef des citoyens, d'avoir une vision claire des influences qui sous-tendent l'adoption d'un acte législatif ce qui, en outre, est de nature à miner leur confiance dans les institutions, qui plus est, dans un contexte d'euroscpticisme grandissant.

Ce constat d'une transparence insuffisante et variable d'une institution à l'autre a été partagé et critiqué par la Cour des comptes européennes dans un rapport récent d'avril 2024 qui recommande une harmonisation en la matière avant le mois de juillet 2025²⁶⁵.

Au-delà d'un manque de transparence susceptible de semer le doute chez les citoyens, une telle situation représente également une menace pour l'intégrité de l'ensemble du processus

²⁶¹ Résolution du Parlement européen du 15 décembre 2022 sur les soupçons de corruption par le Qatar et, plus largement, la nécessité de transparence et de responsabilité au sein des institutions européennes, 2022/3012 (RSP).

²⁶² N. CLINCHAMPS, « The struggle against corruption, Europe's fight from the Atlantic to Ukraine », *R.D.U.E.*, 1/2023, p. 5.

²⁶³ S. RODRIGUES, « Corruption au Parlement européen : de la transparence à la vertu ? », *J.D.E.*, 2023/1, n° 295, p. 1.

²⁶⁴ <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20230707IPR02430/organisme-d-ethique-la-proposition-de-la-commission-est-insatisfaisante>.

²⁶⁵ Cour de comptes européenne, *Registre de transparence de l'UE – Les informations sur les activités de lobbying sont utiles mais limitées*, Rapport n°5/2024, p. 46.

décisionnel étant donné l'influence non-négligeable du lobbying sur les décideurs européens.

Or, l'Etat de droit se caractérise par l'indépendance des pouvoirs exécutifs, judiciaires et législatifs²⁶⁶ mais, dès lors que l'indépendance du seul pouvoir législatif n'est plus garantie, l'intégrité des autres pouvoirs est également mise à mal et, l'Etat de droit, fondement de l'ensemble des activités institutionnelles de l'Union, n'est plus respecté.

En conclusion, en l'état actuel de la législation, le registre de transparence dans sa forme prétendument obligatoire ne constitue pas une solution efficace pour assurer la transparence du lobbying au sein des institutions législatives de l'Union européenne. En effet si l'activité du lobbying est nécessaire, son encadrement est indispensable²⁶⁷ mais, en l'espèce, cet encadrement n'est pas assez ferme et opacifie la frontière entre le lobbying et la corruption ce qui, de fait, met en péril le respect de l'Etat de droit par l'Union.

L'avenir et l'éventuelle mise en conformité du registre de transparence avec les recommandations de la doctrine et de la Cour des comptes européennes pourrait permettre d'endiguer cette problématique mais, comme l'illustre le « Qatargate », le volontarisme politique semble manquer pour modifier rapidement ce système en l'inscrivant dans une dynamique plus transparente et respectueuse de l'Etat de droit et de ses standards partagés par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe. Il en résulte, par ailleurs, que la crédibilité de l'Union est mise à mal puisqu'elle exige de façon incohérente que les Etats membres respectent scrupuleusement l'Etat de droit alors qu'elle-même – en matière de lobbying – ne respecte pas cette valeur qui constitue pourtant ses fondations.

²⁶⁶ C.J.U.E., arrêt *Poltorak*, 10 novembre 2016, C-452/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:858, point 35.

²⁶⁷ M. MOSSE, « Le registre de transparence obligatoire de l'UE », *L'avis de l'expert européen*, D.B.F., n°41, février 2024.

Bibliographie

Législation

T.U.E., art. 2, 3, 6, 11, 14, 19, 21

T.F.U.E., art. 223, 263, 264, 288, 295

Traité CE, art. 230,

Traité de Paris, 18 avril 1951.

Accord entre le Parlement européen et la Commission européenne sur l'établissement d'un registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne, *J.O.*, L191 du 22 juillet 2011.

Accord entre le Parlement européen et la Commission européenne sur le registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne, *J.O.U.E.*, L 277, 19 septembre 2014.

Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne du 20 mai 2021 sur un registre de transparence obligatoire, *J.O.U.E.*, L 207, 11 juin 2021.

Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne du 20 mai 2021 sur un registre de transparence obligatoire, *J.O.U.E.*, L 207, 11 juin 2021, annexe I (Code de conduite).

Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne du 20 mai 2021 sur un registre de transparence obligatoire, *J.O.U.E.*, L 207, 11 juin 2021, annexe III (Contrôles, enquêtes et mesures).

Commission de Venise, Avis sur la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges et la loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux, adopté lors de la 90e session plénière, Venise, 16 et 17 mars 2012.

Commission européenne pour la démocratie par le droit, Liste des critères de l'Etat de droit, étude n° 711/2013, CDL-AD(2016)007, adoptée les 11 et 12 mars 2016.

Commission européenne pour la démocratie par le droit, rapport sur la prééminence du droit, étude n° 512/2009, CDL-AD(2011)003rev, adopté les 25 et 26 mars 2011.

Communication de la Commission COM (2001) 428 – Gouvernance européenne – Un livre blanc, du 25 juillet 2001, *J.O.*, C 287/14, 12 octobre 2001.

Communication de la Commission COM (2006) 194 final – Livre vert sur l'initiative européenne en matière de transparence du 3 mai 2006, *J.O.*, C 151, 29 juin 2006.

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – A new EU Framework to strengthen the Rule of Law, COM (2014) 158 final, 11 mars 2014.

Conseil de l'Europe, Résolution 90(6) relative à un Accord partiel portant création de la Commission européenne pour la Démocratie par le Droit.

Décision (UE) 2021/929 du Conseil du 6 mai 2021 relative à la réglementation des contacts entre le secrétariat général du Conseil et les représentants d'intérêts, *J.O.U.E.*, L 207, 11 juin 2021.

Décision (UE, Euratom) 2014/838 de la Commission du 25 novembre 2014 concernant la publication d'informations sur les réunions tenues entre des directeurs généraux de la Commission et des organisations ou des personnes agissant en qualité d'indépendants, *J.O.U.E.*, L 343, 28 novembre 2014.

Décision (UE, Euratom) 2014/839 de la Commission du 25 novembre 2014 concernant la publication d'informations sur les réunions tenues entre des directeurs généraux de la Commission et des organisations ou des personnes agissant en qualité d'indépendants, *J.O.U.E.*, L 343, 28 novembre 2014.

Décision 2020/2272(ACI) du Parlement européen du 27 avril 2021 relative à la conclusion d'un accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur un registre de transparence obligatoire, *J.O.U.E.*, C 506, 15 décembre 2021.

Décision de la Commission 2018/C 65/06 du 31 janvier 2018 relative à un code de conduite des membres de la Commission européenne, *J.O.U.E.*, C 65, 21 février 2018.

Décision de la Commission du 28 avril 2021 approuvant l'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur un registre de transparence obligatoire, C(2021) 2967 final.

Directive 92/43/CEE, du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, *J.O.*, L 206, 27 juillet 1992.

European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), Report on the role of extra-institutional actors in the democratic system (Lobbying), adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session, 8 and 9 March 2013, study 590/2010, CDL-AD(2013)011.

OCDE, Recommandation du Conseil sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying, 18 février 2010.

Proposition de la Commission – Proposition d'accord interinstitutionnel sur un registre de transparence obligatoire, COM (2016) 627 final, 28 septembre 2016.

Recommandation (UE) 2016/1374 de la Commission du 27 juillet 2016 concernant l'État de droit en Pologne.

Règlement (CEE, EURATOM, CECA) 259/68 du Conseil du 29 février 1968 fixant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés et, instituant des mesures particulières temporairement applicables aux fonctionnaires de la Commission, *J.O.U.E.*, L 56, 4 mars 1968.

Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union, *J.O.U.E.*, LI 433/1, 22 décembre 2020.

Règlement intérieur du Parlement européen 2019-2024, 9ème législature, novembre 2023.

Règlementation régissant la participation des représentants d'intérêts aux événements organisés dans les locaux du Parlement européen, décision du Bureau du 12 juin 2023.

Résolution du Parlement européen du 15 décembre 2022 sur les soupçons de corruption par le Qatar et, plus largement, la nécessité de transparence et de responsabilité au sein des institutions européennes, 2022/3012 (RSP).

Statut révisé de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, Rés. (2002)3, adoptée par le Comité des ministres le 21 février 2002 lors de la 784e réunion des Délégués des ministres.

Jurisprudence

Cour de justice de l'Union européenne

C.J.U.E., *Lukoil c. Registre de transparence et al.*, C-223/24 P, affaire en cours au 7 mai 2024.

C.J.U.E., arrêt *Hongrie c. Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*, 16 février 2022, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97.

C.J.U.E. (plén.), arrêt *Pologne c. Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*, 16 février 2022, C-175/21, ECLI:EU:C:2022:98.

C.J.U.E., arrêt *Viktorovych Klymenko c. Conseil de l'Union européenne*, 26 septembre 2019, C-11/18 P, ECLI:EU:C:2019:786.

C.J.U.E., arrêt *Poltorak*, 10 novembre 2016, C-452/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:858.

C.J.U.E., arrêt *Hongrie c. Commission européenne*, 13 février 2014, C-31/13P, ECLI:EU:C:2014:70.

C.J.U.E., avis 2/13, 18 décembre 2014, EU:C:2014:2454.

C.J.U.E., arrêt *Commission européenne c. Hongrie*, 6 novembre 2012, C-286/12, ECLI:EU:C:2012:687.

C.J.U.E., arrêt *Suède et Turco c. Conseil de l'Union européenne*, 1 juillet 2008, aff. jointes C-39/05 P et C-52/05 P, EU:C:2008:374.

C.J.U.E., arrêt *Espagne c. Royaume-Uni*, 12 septembre 2006, C-145/04, ECLI:EU:C:2006:543.

C.J.C.E., arrêt *Commission des Communautés européennes c. Jégo-Quéré & Cie SA*, 1 avril 2004, C-263/02 P, ECLI:EU:C:2004:210.

C.J.C.E., arrêt *Unión de Pequeños Agricultores c. Commission des Communautés européennes*, 25 juillet 2002, C-50/00 P, ECLI:EU:C:2002:462.

C.J.U.E., avis 2/94, 28 mars 1996, ECLI:EU:C:1996:140.

C.J.C.E., arrêt *Parti écologiste « les Verts » c. Parlement européen*, 23 avril 1986, 294/83, ECLI:EU:C:1986:166.

C.J.C.E., arrêt *International Business Machines Corporation c. Commission des Communautés européennes*, 11 novembre 1981, C-60/81, ECLI:EU:C:1981:264.

C.J.C.E., arrêt *Plaumann c. Commission de la Communauté économique européenne*, 15 juillet 1963, C-25/62, ECLI:EU:C:1963:17.

Tribunal de l'Union européenne

Trib., ord. *Lukoil c. Parlement européen, Commission européenne, Conseil de l'Union européenne et registre de transparence*, 25 janvier 2024, T-280/23, ECLI:EU:T:2024:41

Trib., arrêt *Ezz e.a. c. Conseil de l'Union européenne*, 27 septembre 2018, T-288/15, ECLI:EU:T:2018:619.

Trib., arrêt *Capitani c. Parlement européen*, 22 mars 2018, T-540/15, ECLI:EU:T:2018:167.

Trib., arrêt *Access Info Europe c. Commission européenne*, 7 février 2018, T-851/16, ECLI:EU:T:2018:69.

Trib., arrêt *Viktorovych Klymenko c. Conseil de l'Union européenne*, 8 novembre 2017, T-245/15, ECLI:EU:T:2017:792.

Trib., arrêt *Yanukovych c. Conseil de l'Union européenne*, 15 septembre 2016, T-346/14, ECLI:EU:T:2016:497.

Trib., arrêt *Klyuyev c. Conseil de l'Union européenne*, 15 septembre 2016, T-340/14, ECLI:EU:T:2016:496.

Trib., arrêt *Grèce c. Commission européenne*, 11 septembre 2014, T 425/11, EU:T:2014:768.

Trib., order *Hüttenwerke Krupp Mannesmann GmbH and Others v. European Commission*, 4 June 2012, T-379/11, ECLI:EU:T:2012:272.

Trib., arrêt *Microban International Ltd et Microban (Europe) Ltd c. Commission européenne*, 25 octobre 2011, T-262/10, ECLI:EU:T:2011:623.

Trib., ord. *Inuit Tapiriit Kanatami e.a c. Parlement et Conseil*, 6 septembre 2011, T-18/10, ECLI:EU:T:2011:419.

Cour européenne des droits de l'Homme

Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, 9 avril 2024.

Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Matthews c. Royaume-Uni*, 18 février 1999.

Autres

Rechtbank Den Haag, *Vereniging milieudefensie, Stichting greenpeace nederland, Stichting ter bevordering fossielvrij-beweging, et al. c. Royal Dutch Shell plc*, 26 mai 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5339.

Av. gén. P. MADURO, concl. préc. C.J.U.E., arrêt *Kadi et Al Barakaat International Foundation contre Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*, 3 septembre 2008, C-402/05 P, ECLI:EU:C:2008:11.

Commission fédérale de déontologie, avis n° 2017/2 du 13 décembre 2017.

Doctrines

ABDELGAWAD, L. et MICHEL, H., *Dictionary of European Actors*, Bruxelles, Larcier, 2015.

ALEMANN, A., « La démocratie participative dans l'Union européenne : état et perspectives ouvertes par la Conférence sur l'Avenir de l'Europe », *C.D.E.*, 2021/3.

ALEMANN, A., « Le principe d'ouverture en droit européen : d'un instrument de lutte contre l'opacité institutionnelle à un outil de démocratie participative », *R.D.U.E.*, 2012/4.

ANDREONE, F., NEFRAMI, E. et PONZANO P. « Chronique de l'administration européenne », *Revue française d'administration publique*, vol. 135, no. 3, 2010, p. 706.

ARABACI, A., « Lobbying and the democratic deficit in the European Union : can the Treaty of Lisbon be a solution? », *La Turquie et l'Union européenne : défis et perspectives d'adhésion*, G. Rouet et P. Terem (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 127.

ARIFON, O., « Le lobbying à Bruxelles : un doute qui éloigne les citoyens de l'Union », *Hermès La Revue*, 2017, 2017/1.

BARATTA, R., « la « Communauté de valeurs » dans l'ordre juridique de l'Union européenne », *Les valeurs de l'Union européenne – cahiers européens n°13*, F. Peraldileneuf (dir.), Paris, Editions Pedone, 2020, p. 92 à 98.

BASILIEU-GAINCHE, M-L., « La régulation des stratégies politiques des acteurs économiques : comment promouvoir un lobbying responsable ? », *R.A.E.*, 2009-2010/3, p. 545.

de BEAUFORT, V., « Introduction - Définitions-notions-lobbying et stratégies d'influence », *Lobbying : cadre, outils et stratégies*, V. de Beaufort et F. Hacque-Cosson (dir.), Bruxelles, Larcier, 2015.

de BEAUFORT, V., « Passer d'un lobbying d'anticipation pour influencer un texte à un lobbying juridique pour influencer son application », *Lobbying et procès orchestrés*, A. Masson (dir.), Bruxelles, Larcier, 2011, p. 12.

de BEAUFORT, V., « *Du lobbying au E-lobbying*, Bruxelles, Larcier, 2019.

BODSON, B., « Les règles de conduite des commissaires européens à la loupe », *Rev. Aff. Eur.*, 2020/2, p. 395 et 396.

BODSON, B., « Arrêt De Capitani c. Parlement européen : vers des procédures législatives européennes (un peu) plus transparentes », *J.D.E.*, 2018/6, n° 250.

BOUTAYEB, C., *Droit institutionnel de l'Union européenne : institutions, ordre juridique, contentieux*, LGDJ Extenso, 2022.

BRANDT, U. S. et SVENDSEN, G. T., *The politics of persuasion, Should lobbying be regulated in the EU ?*, Edward Elgar Publishing, 2016.

CARLONI, E., « Lobby Regulation To Prevent Corruption », , *Preventing Corruption and Promoting good Government and Public Integrity*, C. Cerrillo I Martínez et J. Ponce (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 135.

CHALTIEL, F. et GUILLON, S., *Le système décisionnel de l'Union européenne*, La documentation française, 2019.

CLINCHAMPS, N., « The struggle against corruption, Europe's fight from the Atlantic to Ukraine », *R.D.U.E.*, 1/2023, p. 3 à 9.

CRAIG, P. and de BURCA, G., *EU Law Text, cases and materials*, Oxford University Press, 2020.

CROISANT, G. et XHEBEXHIA, K., « La transparence du lobbying en Belgique : état des lieux et perspectives », *J.T.*, 2021/33, p. 676.

DEMORTAIN, D., « Le lobbying à Bruxelles, ou la politisation comme métier (observation) », *Terrains & travaux*, vol. 8, n°1, 2005, p. 37.

DERO-BUGNY, D., « Les rapports entre les deux cours européennes après l'avis 2/13. Analyse au regard de l'arrêt Avotins c. Lettonie (Cour EDH, 23 mai 2016) », *Rev. Aff. Eur.*, 2016/3, p. 469.

FOLLESDAL, A. et HIX, S., « Why There Is a Democratic Deficit in the eu : A Response to Majone and Moravcsik », *Journal of Common Market Studies*, 2006, vol. 44, n° 3, p. 533 à 562.

GIANNOPOULOS, C., « Les avis juridiques de la Commission de Venise : entre promotion

et défense de la démocratie libérale », *La démocratie illibérale en droit constitutionnel*, V. Barbé et al. (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2023.

GEUENS, M., « Het europees burgerinitiatief : een nieuwe golf van burger-participatie in the EU ? », *Participatie van de burger in de rechtsorde*, D. Bijmens, U. Cerulus, J. De Bruyne et al., Die Keure, 2017, p. 97.

GUEGUEN, D. et MARISSSEN, V., *Handbook on EU secondary legislation, Navigating through delegatd and implementing act*, Anthemis, 2023.

GUILLOUD-COLLIAT, L., *L'action normative de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2014.

HOREL, S., « Bruxelles, capitale du lobbying à ciel couvert », *Qui gouverne le monde ?*, Bertrand Badie édition, 2018.

HOUILLON, G., *Le lobbying en droit public*, Bruxelles, Bruylant, 2012.

HOUILLON, G., « Lobbying, principe électif et représentation dans les institutions de l'Union européenne », L. Potvin-Solis (dir.), *Le principe électif dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2021, p. 361 à 381.

HRABANSKI, M., « La représentation du sucre à Bruxelles : sociohistoire des pratiques de lobbying auprès des instances européennes depuis le début du XXe siècle », *Revue d'Études en Agriculture et Environnement*, vol. 92, n°2, 2011.

IGAN, D.O., and LAMBERT, T., (I.M.F.), « Bank Lobbying : Regulatory Capture and Beyond », *working paper*, n°2019/171, 2019.

van HUFFEL, M « La transparence du lobbying auprès des institutions européennes : une opinion en contrepoint », *Obs. Bxl.*, 2013/2, n° 92, p. 42 et 43.

KEYAERTS, D., *Better regulation en de EU-rechter: een overbrugbare kloof*, Brugge, die Keure, 2012.

KLIMIS, S., *L'énigme de l'humain et l'invention de la politique – racines grecques de la philosophie moderne et contemporaine*, Louvain-La-Neuve, Deboeck supérieur, 2014.

KLÜVER, H., « Les lobbies dans la gouvernance ou la main – invisible – du marché », *Pouvoirs*, 2014, vol. 149, n° 2, p. 121 à 134.

LEGRIS, G., « Le registre des représentants d'intérêts auprès des Institutions européennes : un an après », *RDUE*, 2010, vol. 1, p. 41 à 55.

LEGRIS, G., « L'encadrement du lobbying par les institutions européennes », *Obs. Bxl.*, 2012/4, n° 90.

MADEJA, A., « European values and the Rule of Law », *Rule of Law, Common Value, and illiberal Constitutionalism, Poland and Hungary within the European Union*, T. Drinoczi and A. Bien-Kacala, Routledge, 2021, p. 63.

MALINVERNI, G., « L'œuvre de la Commission de Venise, comme médiateur du dialogue judiciaire », *Les dialogues des juges en Europe*, B. Hess et S. Ménetrey (dir.), Bruxelles, Larcier, 2014, p. 135.

MARTIN, V., « La contribution de la Commission de Venise à la formation de standards constitutionnels mondiaux : vers un espace constitutionnel global ? », *Vers des standards constitutionnels mondiaux*, M. Disant *et al.* (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 85.

MENDES, J., « Participation in Rule-making : European Union », *Droit comparé de la procédure administrative / Comparative Law of Administrative Procedure*, J.-B. Auby (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2016.

MICHEL, H., « Au-delà du « déficit démocratique » », *Savoir/Agir*, 2008 n°3, p. 109 à 114.

MICHEL, H., « Un groupe en pratique, les pratiques d'un groupe », *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne – Trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêts*, H. Michel (dir.), Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2006.

MICHEL, H., « La transparence dans l'Union européenne : réalisation de la bonne gouvernance et redéfinition de la démocratie », *Revue française d'administration publique*, vol. 165, n°1, 2018, p. 109 à 126.

MONJAL, P-Y., « La transparence des lobbies ou l'habit neuf en forme de cape d'invisibilité des groupes de pression européens – Remarques d'un unioniste sur un objet longtemps négligé du droit public : l'activité de lobbying », *R.D.U.E.*, 1/2015 p. 5 à 29.

M. MOSSE, « Le registre de transparence obligatoire de l'UE », *L'avis de l'expert européen*, D.B.F., n°41, février 2024.

MULCAHY, S., « Lobbying in Europe – Hidden Influence, Privileged Access », *Transparency International report on lobbying in Europe*, 2015.

OLIVÁN AVILÉS, M. et SAKELLARIOU, C., « Le registre de transparence obligatoire : un nouveau chapitre dans la réglementation de la représentation d'intérêts au sein de l'Union européenne », *R.D.U.E.*, 2022/1, p. 118 à 131.

PELLÉ, E., « Heike Klüver, Lobbying in the European Union : Interest Groups, Lobbying Coalitions, and Policy change », *Politique européenne*, 2016/3, n° 53, p. 132 à 135.

PELIN RADUCU, I., *Dialogue déférent des juges et protection des droits de l'homme*, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 253.

PERALDILENEUF, F., « le respect par l'Union de ses propres valeurs : comment assurer la crédibilité de l'Union de droit ? », *Les valeurs de l'Union européenne – cahier européens n°13*, F. Peraldileneuf (dir.), Paris, Editions Pedone, 2020.

PETIT, N. et PILORGE-VRANCKEN, J., « Avis 2/13 de la CJUE : l'obsession du contrôle ? », *Rev. Aff. Eur.*, 2014/4, p. 817.

PINGEL, I., « Au risque de l'axiologie l'inscription des valeurs dans les Traités européens », *Les valeurs de l'Union européenne – cahiers européens n°13*, F. Peraldileneuf (dir.), Paris, Editions Pedone, 2020.

PONZANO, P., « Le droit d'initiative législative de la Commission européenne: théorie et pratique », *Rev. Aff. Eur.*, 2009-2010/1.

POPOV, A., « L'avis 2/13 de la CJUE complique l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH », *La Revue des droits de l'homme*, Actualités Droits-Libertés, 2015, p. 1.

RODRIGUES, S., « Corruption au Parlement européen : de la transparence à la vertu ? », *J.D.E.*, 2023/1, n° 295, p. 1.

RUBIO, N., « Enjeux et perspectives de l'intervention des fonds structurels européens pour la période 2021-2027. Ou comment (re) penser le futur de la cohésion dans une Europe en crise ? », *R.D.U.E.*, 2023/1.

SACHET-MILLIAT, A., « Les dérives éthiques des stratégies politiques des firmes », *Management & Avenir*, vol. 33, no. 3, 2010, p. 325 à 345.

de SADELEER, N., *Manuel de droit institutionnel et de contentieux européen*, Bruxelles, Bruylant, 2021.

SAURUGGER, S., « Groupes d'intérêt et Union européenne », O. Costa et F. Mérand (dir.), *Études européennes*, Bruxelles, Bruylant, 2017.

SAURUGGER, S., « Crise de l'Union européenne ou crises de la démocratie ? », *Politique étrangère*, n° 1, 2017, p. 28.

SCHRAUWEN, A., « European Union Citizenship in the Treaty of Lisbon: Any Change at All? », *Maastricht J. of Eur. & Comp. L.*, vol. 8, 2008 p. 55.

le SOUDÉER, M. et CAZENEUVE, B., « Le point de vue du praticien sur l'action de l'Union européenne en matière de lutte contre la corruption », *Rev. Aff. Eur.*, 2023/2, p. 576.

SOURICE, B., « Lobbying et corruption, les deux faces de la capture du pouvoir », *Hermès La Revue*, 2015, vol. 73, n° 3, p. 81 à 82.

SOUVIGNET, X., « Cour de justice de l'Union européenne et Cour européenne des droits de l'homme : dialogue des juges ou objectivité des droits fondamentaux ? », *Les dialogues des juges en Europe*, B. Hess et S. Ménetrey (dir.), Bruxelles, Larcier, 2014.

STUBB, A., *Rapport sur le développement du cadre régissant les activités des représentants d'intérêts (lobbyistes) auprès des institutions de l'Union européenne, 2007/2115(INI)*, 2 avril 2008, p. 9.

TOULLIER, M., « les valeurs européennes par qui le scandale arrive ... L'Union européenne, une communauté fondée effectivement sur des valeurs communes ? », *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : bilan d'application*, A. Biad et V. Parisot (dir), Limal, Anthemis, 2018, p. 106 à 110.

ÚBEDA DE TORRES, A., « La régionalisation par la coordination interétatique : le rôle catalyseur de la Commission de Venise », S. Doumbé-Billé (dir.), *La régionalisation du droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 167.

van WAHEYENBERGE, A., « Les recours en annulation introduits par les particuliers devant la Cour de justice de l'Union européenne : une protection juridictionnelle effective ? », *Le droit entre autonomie et ouverture – Mélanges en l'honneur de Jean-Louis Bergel*, S. Cimamonti, L. Tranchant, J-Y. Chérot, J. Tremeau (coord.), Bruxelles, Bruylant, 2013.

WILDEMEERSCH, J., « L'article 263, alinéa 4, du traité fue : une modification des conditions de recevabilité du recours en annulation sans (véritables) conséquences », S. MAHIEU (dir.), *Contentieux de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 158 à 163.

X, « Actualités - Convention européenne des droits de l'homme », *J.D.E.*, 2021/7, n° 281, p. 367.

X., « Représentation d'intérêts, Registre public, Bilan - Droit communautaire », *Obs. Bxl.*, 2010/1, n° 79, p. 96.

X., « Parlement européen, Transparence, Lobbying, Modification du règlement intérieur (Décision du Parlement européen du 31 janvier 2019 sur la modification du règlement intérieur) », *Obs. Bxl.*, 2019/3, n° 117, p. 60 et 61.

Sites internet

Pétition de l'association ASPAS :

<https://www.aspas-nature.org/le-loup-doit-rester-une-espece-strictement-protégée-lancement-de-la-mobilisation-citoyenne/>

Outil Integrity Watch EU Lobbyists :

<https://www.integritywatch.eu/organizations.php>

Page du site internet du Parlement européen consacré au lobbying :

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

Statistiques du registre de transparence :

https://transparency-register.europa.eu/find-out-more/statistics_fr

Article sur le nombre moyen de lobbyistes par eurodéputé :

<https://www.tflinfo.fr/international/video-union-europeenne-compte-t-on-vraiment-70-lobbyistes-pour-un-depute-europeen-a-bruxelles-et-strasbourg-2287676.html>

Article de l'ULB sur le registre de transparence :

M. LEBRETON et H. SEYNAEVE, « L'étonnante opacité du registre de transparence européen » disponible sur <https://journalisme.ulb.ac.be/longform/letonnante-opacite-du-registre-de-transparence-europeen/>, consulté le 28 avril 2024.

Article sur la résistance des cabinets d'avocats à s'inscrire dans le registre de 2014 :

D. MÜTZEL, « EU-Transparenzregister: Hintertürchen für Lobbyisten », *Euroactiv*, disponible sur https://www.euractiv.de/section/finanzen-und-wirtschaft/news/eu-transparenzregister-hintertuerchen-fuer-lobbyisten/?_ga=2.234791002.570041926.1715681913-2077240541.1715681913.

Communiqué de Presse de la Commission européenne du 1^{er} mars 2016 :

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_16_462

Portail du registre de transparence :

https://transparency-register.europa.eu/index_fr

Page du registre de transparence consacrée à l'ONG Greenpeace :

https://transparency-register.europa.eu/searchregister-or-update/organisation-detail_fr?id=9832909575-41

Page du registre de transparence synthétisant les mesures de conditionnalités adoptées par les institutions :

https://transparency-register.europa.eu/conditions-contacts-eu-institutions_fr, consulté le 29 avril 2024.

Communiqués de presse du Parlement européen concernant l'organe d'éthique interinstitutionnel indépendant :

<https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20230707IPR02430/organisme-d-ethique-la-proposition-de-la-commission-est-insatisfaisante>.

<https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20240419IPR20581/le-parlement-soutient-le-nouvel-organisme-europeen-pour-les-normes-ethiques>.

Autres

Rapport annuel sur la tenue du registre de transparence - 2022, présenté par le Conseil d'administration du registre de transparence au Parlement européen, au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne, disponible sur

<https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/transparency-and-ethics/lobby-groups/fr-annual-report-on-the-operations-of-the-transparency-register-2022.pdf>.

Cour de comptes européenne, *Registre de transparence de l'UE – Les informations sur les activités de lobbying sont utiles mais limitées*, Rapport n°5/2024.

C.J.U.E., « Panorama de l'année », *Rapport annuel 2022*, disponible sur

<https://curia.europa.eu/panorama/2022/fr/>, consulté le 14 mai 2024.

