

Rapport spécial

Registre de transparence de l'UE

Les informations sur les activités de lobbying
sont utiles mais limitées



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I - VIII
Introduction	01 - 12
Étendue et approche de l'audit	13 - 19
Observations	20 - 74
L'accord interinstitutionnel sur le registre de transparence de l'UE présente des caractéristiques positives, mais il ne prévoit pas de mesures coercitives	20 - 26
L'All de 2021 est globalement conforme aux principes internationaux	22 - 23
La principale mesure coercitive prévue est la radiation des lobbyistes du registre	24 - 26
Les activités de lobbying ne nécessitent pas toutes une inscription au registre de transparence de l'UE, mais les institutions ont mis en place certaines mesures de transparence complémentaires	27 - 48
Les lobbyistes ne sont tenus de s'inscrire au registre de transparence de l'UE que pour certains types de réunions et d'activités	28 - 40
Les institutions prennent des mesures complémentaires pour accroître la transparence et encourager l'enregistrement	41 - 48
Les modalités de travail du secrétariat du registre se heurtent à des défis en matière de coordination et de qualité des données	49 - 71
Le fonctionnement du secrétariat en tant que structure opérationnelle commune requiert un niveau élevé de coordination	51 - 58
La qualité des données n'est pas optimale, mais les contrôles effectués par le secrétariat ont été améliorés récemment	59 - 71
Le site internet du registre présente des limites non négligeables en matière d'exhaustivité et de convivialité	72 - 74
Conclusions et recommandations	75 - 82

Annexes

Annexe I – Définitions du lobbying

Annexe II – Diverses obligations de divulgation d'informations financières

Annexe III – Types de personnes enregistrées et de représentations d'intérêts déclarées

Sigles, acronymes et abréviations

Glossaire

Réponses du Parlement

Réponses du Conseil

Réponses de la Commission

Calendrier

Équipe d'audit

Synthèse

I Il est largement admis que le lobbying est un outil essentiel dans les sociétés démocratiques. Il permet à des organisations et à des citoyens de contribuer à l'élaboration des politiques et à la prise de décision en exprimant leurs préoccupations et leurs idées. En revanche, en l'absence de mécanismes de transparence, le lobbying peut donner lieu à une influence abusive, à une concurrence déloyale, voire à de la corruption. Le registre de transparence de l'UE a d'abord été mis en place en 2011 par le Parlement européen et la Commission européenne au moyen d'un accord interinstitutionnel. Le Conseil s'est joint au registre en signant le dernier accord en date, qui remonte à 2021 et doit faire l'objet d'un réexamen d'ici à juillet 2025. Notre audit vise donc à présenter, en temps utile, une analyse et des recommandations susceptibles d'être prises en considération aux fins de ce réexamen.

II L'objectif de notre audit était de vérifier si le registre de transparence constitue un moyen utile d'assurer la transparence des activités de lobbying dans le contexte de l'élaboration des politiques et de la prise de décision au niveau de l'UE. L'audit a principalement porté sur la période allant de 2019 à 2022.

III Nous concluons que l'accord interinstitutionnel de 2021 sur le registre de transparence comprend les grands éléments requis en vertu des principes internationaux applicables aux cadres régissant le lobbying, et que le registre de transparence fournit des informations utiles pour permettre aux citoyens de suivre les pratiques en matière de lobbying. Toutefois, ces informations présentent concrètement des faiblesses et des lacunes qui réduisent la transparence des activités de lobbying exercées dans les trois institutions signataires.

IV L'un des éléments essentiels introduits en 2021 était le «principe de conditionnalité», qui subordonne l'exercice de certaines activités de lobbying auprès des institutions signataires à l'inscription préalable dans le registre. Nous avons cependant constaté que ce principe était abordé de diverses manières par les institutions, et qu'il s'appliquait uniquement à certaines activités et au personnel de très haut rang. En outre, les lobbyistes peuvent certes être radiés du registre dans certains cas, mais les mesures coercitives visant à faire en sorte qu'ils respectent les obligations d'inscription et d'information sont limitées.

V Le secrétariat du registre de transparence est une structure opérationnelle commune créée en vue d'assurer le bon fonctionnement du registre. Les modalités de travail du secrétariat ne sont pas formalisées. En outre, en tant que structure commune, son fonctionnement requiert un niveau élevé de coordination, ce qui accroît le risque pour l'efficacité opérationnelle. Notre audit a mis au jour des problèmes de qualité des données, tels que des doublons dans les inscriptions, des données financières incohérentes ou incomplètes et l'absence de données obligatoires. Nous avons relevé des améliorations récentes dans les contrôles effectués par le secrétariat.

VI Les personnes enregistrées peuvent déclarer elles-mêmes à quelle catégorie elles appartiennent. Or c'est celle-ci qui détermine leurs obligations de divulgation d'informations financières. Le risque existe donc que des personnes enregistrées financées par des tiers ne divulguent pas des informations financières, y compris leurs sources de financement, en déclarant qu'elles représentent leurs propres intérêts ou les intérêts collectifs de leurs membres.

VII Nous avons aussi relevé des limites non négligeables dans les informations fournies sur le site internet public du registre de transparence. Certaines données importantes font défaut, telles que les informations sur les réunions individuelles avec des membres du Parlement européen ou les données historiques relatives aux entités réenregistrées. Par ailleurs, le site internet ne fournit pas de manière interactive des données agrégées sur les lobbyistes et leurs activités.

VIII Nous recommandons aux institutions signataires:

- de renforcer la transparence du cadre établi pour le registre;
- de publier des informations sur les réunions non programmées tenues avec des lobbyistes;
- d'améliorer les contrôles de la qualité des données;
- d'accroître la convivialité et l'utilité du site internet public du registre de transparence.

Introduction

01 Il est largement admis que le lobbying fait partie intégrante de la démocratie. Les représentants d'intérêts, souvent appelés «lobbyistes», peuvent apporter des éclairages et des informations utiles aux décideurs publics grâce à leur expertise et à leurs connaissances concrètes concernant les thématiques politiques. Le traité sur l'Union européenne exige que «les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile»¹. Toutefois, si le lobbying n'est pas suffisamment transparent, il peut donner lieu à une influence indue, à une concurrence déloyale, voire à de la corruption.

02 Il n'existe pas de définition unique du lobbying (voir [annexe I](#)), mais celles qui sont disponibles – élaborées par exemple par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ou par le Conseil de l'Europe² – sont assez similaires. Le Conseil de l'Europe définit le lobbying comme étant un «effort concerté pour influencer la formulation et la prise de décision politiques en vue d'obtenir certains résultats visés auprès des services du gouvernement et des représentants élus»³. La réglementation du lobbying touche aux thématiques de l'éthique, de la transparence, de l'intégrité et de la lutte contre la corruption. Plusieurs gouvernements aux quatre coins du monde et diverses organisations internationales ont élaboré des règlements, des principes, des normes ou des lignes directrices⁴ dans le but d'établir des pratiques de lobbying transparentes et éthiques.

¹ Article 11 du [traité sur l'Union européenne](#).

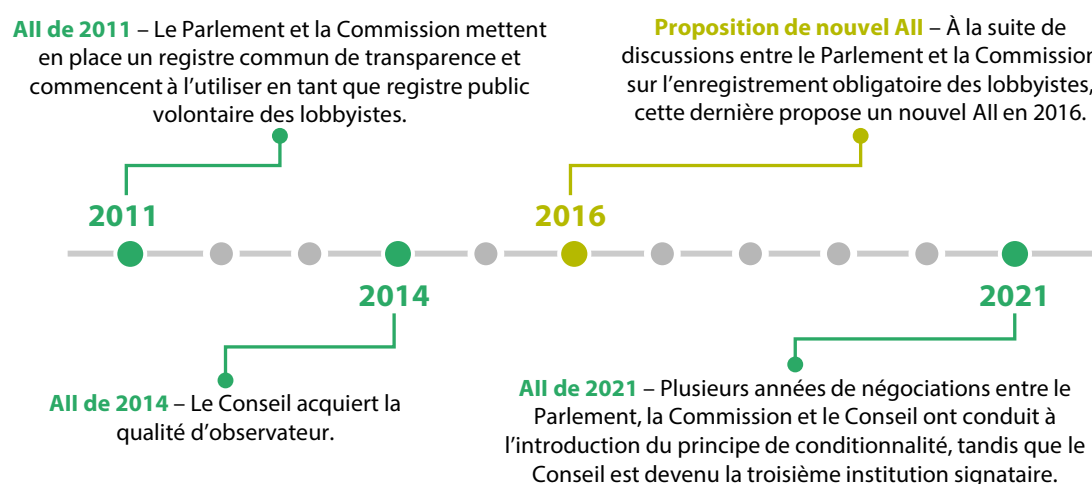
² OCDE, *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*, Éditions OCDE, Paris, 2021. Conseil de l'Europe, [Recommandation CM/Rec\(2017\)2](#).

³ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, [Recommandation CM/Rec\(2017\)2](#) et [exposé des motifs](#), point B.1.10.

⁴ Loi allemande de 2021 sur le registre du lobbying (*Lobbyregistergesetz*); loi irlandaise de 2015 sur la réglementation du lobbying (*Regulation of Lobbying Act*); OCDE, *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2*, 2012, chapitre 1, «*Private Interests, Public Conduct: The Essence of Lobbying*»; Conseil de l'Europe, [Recommandation CM/Rec\(2017\)2](#) et [exposé des motifs](#).

03 En 2011, le Parlement européen et la Commission européenne ont décidé de mettre en place, au moyen d'un accord interinstitutionnel (ci-après «l'All de 2011»), un registre de transparence commun, rebaptisé par la suite «registre de transparence de l'Union européenne». L'accord a été révisé en 2014, lorsque le Conseil de l'Union européenne a acquis la qualité d'observateur. En 2021, un nouvel accord a été conclu, auquel le Conseil s'est joint en tant que troisième institution signataire (voir *figure 1*).

Figure 1 – Chronologie des accords sur un registre de transparence



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des All de 2011 et de 2014, de la proposition de la Commission de 2016 relative à un accord interinstitutionnel et de l'All de 2021.

04 À l'instar de ses prédécesseurs, l'All de 2021 définit certaines règles auxquelles les institutions signataires ont accepté de se plier. Il ne s'agit pas d'un acte législatif contraignant de l'UE. Son but est de permettre aux citoyens de suivre les pratiques en matière de lobbying et d'être conscients de l'influence potentielle des lobbyistes, notamment grâce à la divulgation d'informations sur les soutiens financiers dont ces derniers bénéficient⁵.

⁵ All de 2021, considérant 5.

05 L'All de 2021 a introduit le principe de conditionnalité⁶. Celui-ci fait de l'inscription dans le registre de transparence de l'UE une condition préalable nécessaire pour les lobbyistes qui souhaitent avoir certaines interactions avec des membres ou des agents des institutions signataires. Dans l'accord, chaque institution s'est engagée à adopter son propre ensemble de mesures de conditionnalité et de mesures de transparence au moyen de décisions individuelles qui lui sont particulières⁷. Ces mesures définissent les activités pour lesquelles l'inscription dans le registre de transparence de l'UE est une condition préalable à l'interaction des lobbyistes avec les institutions signataires (par exemple, assister à des réunions, des conférences, des réunions de groupes d'experts ou des auditions), ainsi que les activités pour lesquelles l'enregistrement est encouragé, sans être une condition préalable. Les institutions signataires se sont accordées sur une approche coordonnée concernant les activités de lobbying couvertes par l'All de 2021, mais pas sur la détermination des activités que chacune d'entre elles a décidé de subordonner à l'inscription dans le registre de transparence⁸.

06 Le conseil d'administration du registre de transparence de l'UE est composé des secrétaires généraux des institutions signataires. Il supervise la mise en œuvre globale de l'All de 2021, définit les priorités pour le registre, donne des instructions générales au secrétariat du registre et adopte le [rapport annuel](#) établi par ce secrétariat. Les secrétaires généraux président le conseil d'administration à tour de rôle pour une période d'une année et prennent leurs décisions par consensus⁹. Le secrétariat, qui assiste le conseil d'administration, est une structure opérationnelle commune composée d'agents des trois institutions signataires. Créé en vue d'assurer le bon fonctionnement de la base de données et du site internet public du registre de transparence, il compte un effectif de 10 équivalents temps plein (chiffre de 2022¹⁰).

⁶ Ibidem, considérant 7.

⁷ Ibidem, article 5.

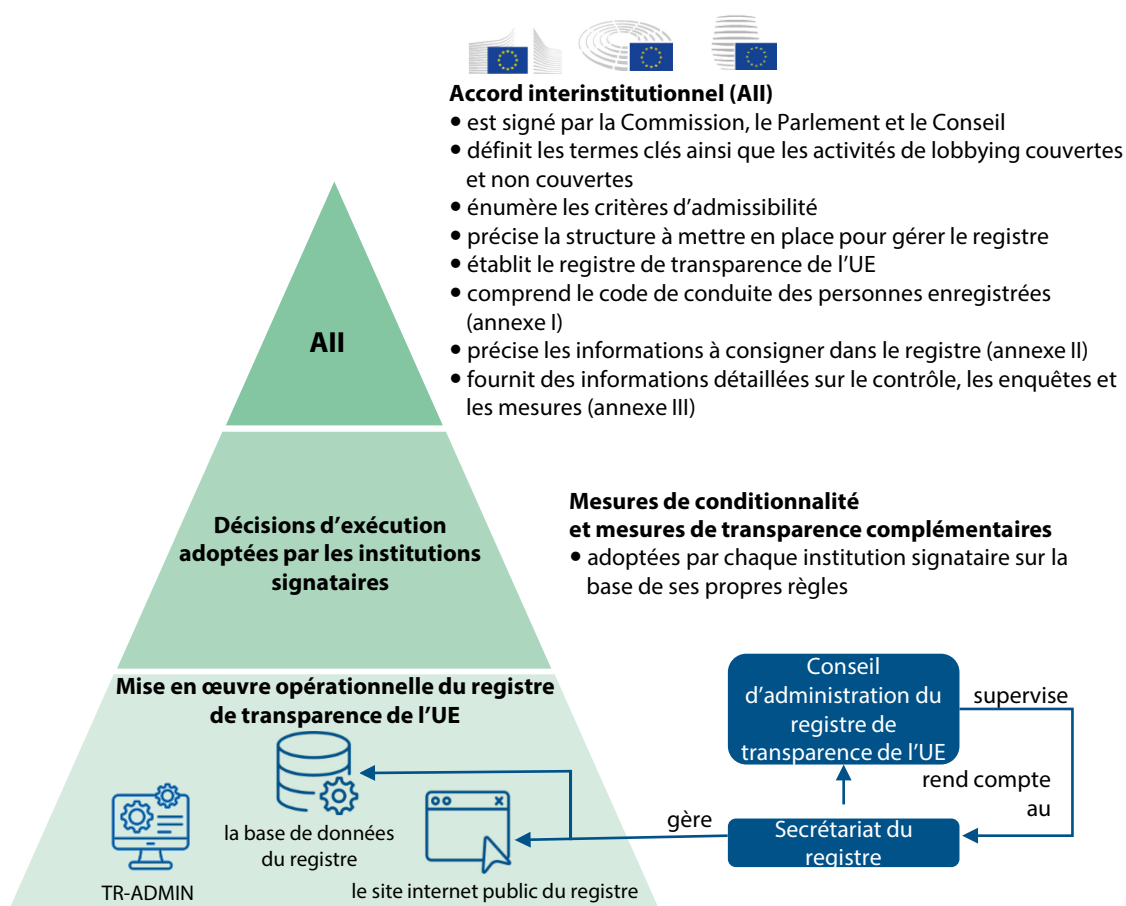
⁸ Ibidem, article 1^{er}.

⁹ Ibidem, article 7.

¹⁰ [Rapport annuel sur la tenue du registre de transparence relatif à l'exercice 2022.](#)

07 Les institutions signataires délèguent au secrétariat et au conseil d'administration du registre le pouvoir d'agir pour leur compte pour ce qui est de l'adoption de décisions individuelles concernant les demandeurs et les personnes enregistrées (admissibilité, radiation du registre, contrôle de la qualité des données, etc.)¹¹. La **figure 2** donne un aperçu des modalités de mise en œuvre du registre de transparence de l'UE.

Figure 2 – L'AII de 2021 et ses modalités de mise en œuvre

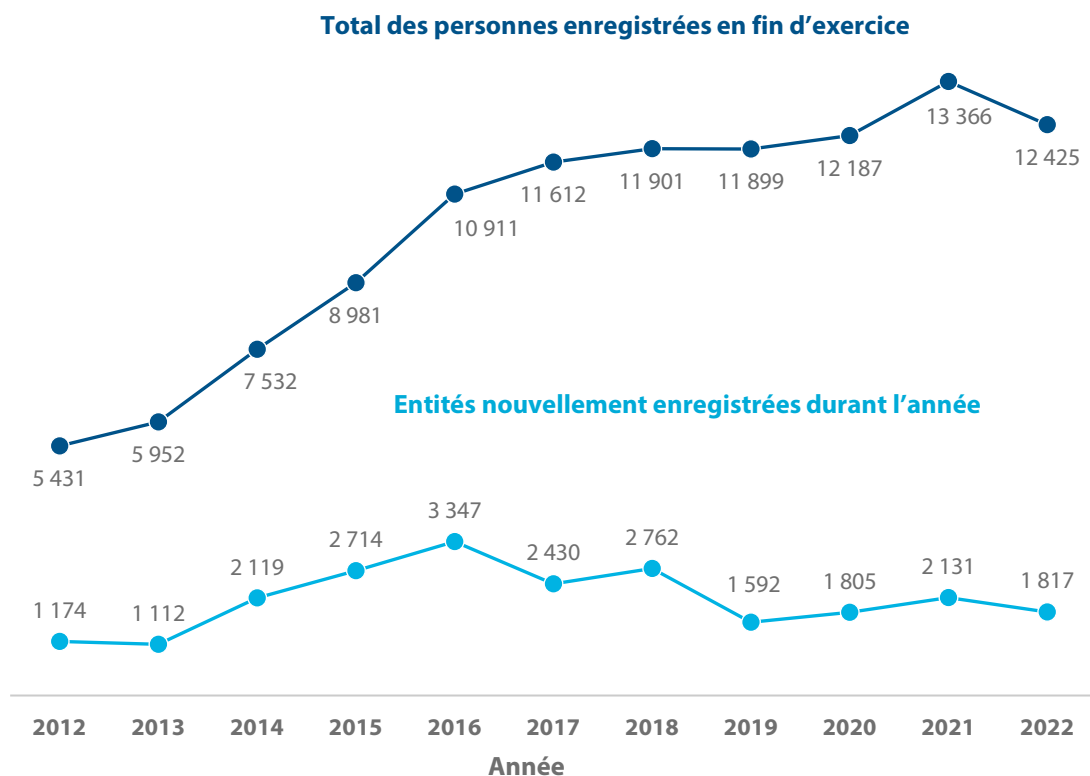


Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'AII de 2021.

¹¹ AII de 2021, article 9.

08 Le nombre d'entités inscrites au registre de transparence de l'UE a sensiblement augmenté depuis que celui-ci a été mis en place. Fin 2022, on en comptait plus de 12 000 (voir [figure 3](#)).

Figure 3 – Entités inscrites au registre de transparence de l'UE au fil des ans



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des rapports annuels sur la tenue du registre de transparence.

09 Les dispositions des articles 11 et 12 de l'[All de 2021](#) permettent aux institutions, organes et organismes de l'Union non-signataires, ainsi qu'aux États membres, de notifier au conseil d'administration les mesures qu'ils prennent pour subordonner l'exercice de certaines activités à l'inscription dans le registre de transparence de l'UE ou toute autre mesure de transparence complémentaire. En septembre 2023, seul le Comité économique et social européen avait notifié au conseil d'administration de telles mesures de transparence complémentaires¹², entrées en vigueur en juin 2023. Le Comité des régions a adopté des mesures similaires le 4 juillet 2023.

¹² Comité économique et social européen, [Décision C.6](#) du 21 mars 2023.

10 Les États membres ont uniquement notifié une déclaration politique faite à l'occasion de l'adoption de l'All de 2021 par le Conseil¹³ et par laquelle ils se sont engagés à subordonner la tenue de réunions entre leurs représentants permanents et leurs représentants permanents adjoints et des lobbyistes à l'inscription de ces derniers dans le registre de transparence de l'UE. Cet engagement vaut uniquement pour les réunions organisées au cours du semestre de présidence du Conseil et des six mois qui le précèdent. Les États membres se sont en outre engagés à publier des informations sur ces réunions.

11 Ces dernières années, la réglementation du lobbying a aussi considérablement évolué dans les États membres de l'UE. À l'heure actuelle, huit États membres (Allemagne, Irlande, Grèce, France, Lituanie, Autriche, Pologne et Slovaquie) ont mis en place des systèmes d'enregistrement obligatoire pour les lobbyistes, tandis que quatre autres (Belgique, Italie, Pays-Bas et Roumanie) ont opté pour un enregistrement sur une base volontaire¹⁴. En dehors de l'UE, le Canada et les États-Unis font partie des pays qui ont institué des registres obligatoires en matière de lobbying.

12 En décembre 2022, des allégations ont été formulées, suggérant que le Qatar avait exercé une influence illégale sur des députés ayant siégé ou siégeant au Parlement européen dans le but d'atteindre des objectifs de politique étrangère¹⁵ (affaire dite du «Qatargate»). Par la suite, le Parlement a adopté une [série de décisions](#) relatives à la manière dont l'institution met en œuvre le registre de transparence de l'UE:

- o en décembre 2022, la Présidente du Parlement a présenté une [proposition en 14 points](#) pour renforcer les règles applicables aux députés européens. Deux de ces points concernaient le contrôle renforcé des lobbyistes et la publication obligatoire des réunions;

¹³ [Déclaration politique des États membres](#) à l'occasion de l'adoption de l'accord interinstitutionnel sur un registre de transparence obligatoire.

¹⁴ Service de recherche du Parlement européen, [Registre de transparence: Qui sont les lobbyistes auprès de l'UE? \(Infographie\)](#), 2018, mis à jour en 2021, et loi grecque n° 4829/2021 régissant le lobbying, adoptée par la suite.

¹⁵ [Déclaration de la conférence des présidents](#) du 13 décembre 2022, et [Scandale de corruption: les députés insistent sur les réformes pour plus de transparence et de responsabilité](#), 15 décembre 2022.

- en avril 2023, l'instance qui fixe les règles internes du Parlement (à savoir le Bureau) a adopté [de nouvelles mesures concernant les anciens députés](#), leur imposant une période d'attente de six mois après la fin de leur mandat au Parlement européen avant d'entreprendre des activités de lobbying, ainsi qu'une inscription préalable au registre de transparence;
- en mai 2023, le Bureau a adopté de nouvelles «règles d'accès du Parlement européen» afin de préciser les droits d'accès des lobbyistes. Ces règles sont entrées en vigueur le 8 juin 2023;
- en juin 2023, le Bureau a adopté une nouvelle [réglementation régissant la participation des représentants d'intérêts aux événements organisés dans les locaux du Parlement](#), qui est entrée en vigueur le 12 juillet 2023;
- en septembre 2023, le Parlement a modifié son [règlement intérieur](#) pour y ajouter l'obligation générale imposée à tous les députés et leurs assistants parlementaires de publier toutes les réunions prévues, relatives à des activités parlementaires, avec des lobbyistes relevant du champ d'application du registre de transparence de l'UE. Cette obligation est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2023¹⁶.

¹⁶ Décision [2023/2095\(REG\)](#) du Parlement européen, amendement 13, règlement intérieur du Parlement, annexe I – article 5 *bis* (nouveau).

Étendue et approche de l'audit

13 L'audit objet du présent rapport visait à déterminer si le registre de transparence de l'UE constitue un moyen utile d'assurer la transparence sur les activités de lobbying au niveau de l'UE. Nous avons vérifié:

- o si l'All de 2021, qui constitue la base du registre de transparence de l'UE, est conforme aux principes internationalement reconnus en matière de transparence et d'intégrité du lobbying, y compris pour ce qui est de l'existence de mesures coercitives à l'égard des lobbyistes;
- o si les institutions signataires ont fait un usage judicieux de l'inscription au registre de transparence de l'UE en tant que condition préalable à l'exercice d'activités de lobbying;
- o si les modalités de travail du secrétariat du registre contribuent à la bonne qualité des données relatives aux activités de lobbying;
- o si le site internet public du registre est convivial et fournit un contenu pertinent.

14 Nous n'avons pas vérifié si un registre de transparence pouvait être établi et exploité autrement que dans le cadre d'un accord interinstitutionnel. Nous n'avons pas non plus évalué d'autres moyens de gérer le registre de transparence de l'UE, par exemple son établissement au sein de l'une des institutions signataires au lieu d'une répartition des travaux entre toutes, ou l'attribution de cette gestion à un organe externe indépendant.

15 Il n'existe pas de normes internationales formellement reconnues sur le lobbying, mais bien des principes internationalement reconnus. Pour nos travaux d'audit, nous nous sommes appuyés sur les [dix principes de l'OCDE pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying](#), et nous avons consulté des représentants de l'OCDE. Nous avons également tenu compte de la recommandation du Conseil de l'Europe sur «la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique»¹⁷, qui est conforme aux principes de l'OCDE.

¹⁷ Conseil de l'Europe, [Recommandation CM/Rec\(2017\)2](#) et exposé des motifs.

16 Nous avons passé en revue des publications¹⁸ sur ces principes internationalement reconnus et sur les bonnes pratiques mises en œuvre dans le cadre de systèmes nationaux d'enregistrement. Nous avons en outre examiné les systèmes de 12 pays où l'enregistrement des lobbyistes est soit obligatoire soit facultatif (voir point 11), et nous avons tenu compte d'exemples de bonnes pratiques relevés dans quatre pays (Allemagne, Irlande, Autriche et Canada).

17 Nos travaux d'audit ont principalement porté sur la période 2019-2022. Nous avons examiné les rapports annuels sur la tenue du registre de transparence de l'UE, les comptes rendus des réunions du conseil d'administration du registre, ainsi que des documents sur les activités de son secrétariat. Nous avons interrogé des agents du secrétariat, du Parlement, du Conseil et de la Commission. Nous avons également rencontré des représentants de l'OCDE et de la Médiatrice européenne. Nous avons tenu compte des évolutions pertinentes intervenues jusqu'à la fin septembre 2023.

18 Nous avons utilisé des techniques d'analyse des données pour croiser l'ensemble des données reprises dans le registre de transparence de l'UE (qui comportait un total de 12 653 personnes enregistrées au 5 octobre 2022, date à laquelle nous avons extrait les données) avec les paiements figurant dans le système comptable de la Commission (ABAC). Nous avons soumis les données du registre de transparence de l'UE à des vérifications de détail afin d'en contrôler l'exhaustivité et l'exactitude. Nous avons en outre sélectionné, sur la base d'une analyse des risques, un échantillon de 100 personnes enregistrées afin d'examiner la qualité des données les concernant et les contrôles effectués par le secrétariat, compte tenu de certains indices de risque tels que l'absence de données dans des champs obligatoires, les données aberrantes mises en évidence par le recoupement entre les effectifs et les coûts du lobbying, ainsi que les discordances révélées par le croisement avec les données d'ABAC. Notre échantillon comprenait un large éventail de lobbyistes enregistrés entre 2008 et 2022. Dès lors, ceux-ci avaient très probablement fait l'objet d'au moins un contrôle de la qualité, y compris une évaluation rétroactive du respect des critères d'admissibilité.

19 L'All de 2021 doit être réexaminé d'ici à juillet 2025. Notre audit visait donc à fournir, en temps utile, une analyse et des recommandations susceptibles d'être prises en considération dans le cadre de ce réexamen.

¹⁸ OCDE, *Lobbying in the 21st century: Transparency, integrity and access*, Éditions OCDE, Paris, 2021, OCDE, OCDE, Recommandation du Conseil sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying, [OECD/LEGAL/0379](#) et Conseil de l'Europe, Recommandation [CM/Rec\(2017\)](#).

Observations

L'accord interinstitutionnel sur le registre de transparence de l'UE présente des caractéristiques positives, mais il ne prévoit pas de mesures coercitives

20 Les dix principes de l'OCDE¹⁹ fournissent des orientations et des conseils aux décideurs pour renforcer la transparence et l'intégrité des activités de lobbying dans quatre domaines clés (voir également [tableau 1](#)):

- o élaborer un cadre efficace et équitable pour la transparence et la participation au processus d'élaboration des politiques publiques;
- o accroître la transparence;
- o favoriser une culture d'intégrité;
- o fournir des mécanismes qui garantissent une application, un respect et un réexamen efficaces du cadre régissant le lobbying.

21 Nous avons évalué la conformité de l'[All de 2021](#) à ces principes.

L'All de 2021 est globalement conforme aux principes internationaux

22 L'All de 2021 établit un cadre et des principes de fonctionnement pour les institutions signataires en fournissant des définitions²⁰, en énonçant les activités de lobbying couvertes et non couvertes par l'accord²¹, ainsi qu'en précisant les structures de gouvernance et de travail²² à respecter. Il institue un registre de transparence de l'UE et définit, en parallèle, les dispositions relatives à l'admissibilité des demandeurs, un code de conduite pour les lobbyistes, les informations spécifiques à consigner dans le registre et les dispositions relatives au contrôle, aux enquêtes et aux mesures

¹⁹ Recommandation du Conseil sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying, [OECD/LEGAL/0379](#).

²⁰ [All de 2021](#), article 2.

²¹ Ibidem, articles 3 et 4.

²² Ibidem, articles 7 et 8.

connexes²³. Nous avons constaté que l’All de 2021 était globalement conforme aux dix principes de l’OCDE (voir [tableau 1](#)).

Tableau 1 – Évaluation, à l’aune des 10 principes de l’OCDE, du cadre défini par l’All de 2021

Les quatre domaines clés recensés par l’OCDE	Les 10 principes de l’OCDE pour la transparence et l’intégrité des activités de lobbying	Notre appréciation de l’All de 2021
I. Élaborer un cadre efficace et équitable pour la transparence et la participation au processus d’élaboration des politiques publiques	1. Les pays devraient instaurer des règles du jeu équitables en accordant à toutes les parties prenantes un accès juste et équitable à l’élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques.	<p>✓ L’accord institue le registre de transparence de l’UE, qui permet aux lobbyistes d’accéder à l’élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l’UE.</p> <p>○ L’inscription au registre n’est pas requise pour toutes les activités de lobbying. Il appartient à chaque institution de décider pour quelles activités couvertes par l’All de 2021 l’inscription au registre constitue une condition préalable.</p>
	2. Les règles et lignes directrices concernant le lobbying devraient traiter les problèmes de gouvernance que soulèvent les pratiques de lobbying et respecter le contexte sociopolitique et administratif.	<p>✓ Les institutions signataires assurent la gouvernance du registre de transparence de l’UE par l’intermédiaire du conseil d’administration, qui constitue un dispositif en matière d’obligation de rendre compte et de supervision. Le registre de transparence de l’UE est assorti de dispositions relatives à l’admissibilité, d’un code de conduite et de procédures de fonctionnement.</p>
	3. Les règles et lignes directrices concernant le lobbying devraient être conformes aux dispositifs plus larges de politiques et de réglementation.	<p>✓ L’accord établit des règles et des lignes directrices sur le lobbying qui sont adaptées aux objectifs de l’UE.</p>
	4. Les pays devraient définir clairement les termes «lobbying» et «lobbyiste» lorsqu’ils envisagent d’élaborer ou élaborent des règles et lignes directrices concernant le lobbying.	<p>✓ L’accord comprend une définition de ce qu’est un «lobbyiste» (en utilisant le terme «représentant d’intérêts»).</p> <p>✓ Il définit indirectement le terme «lobbying» et fournit une liste indicative d’activités de lobbying.</p>
II. Accroître la transparence	5. Les pays devraient assurer un degré approprié de transparence afin que les agents publics, les citoyens et les entreprises puissent obtenir des informations suffisantes sur les activités de lobbying.	<p>✓ L’accord prévoit la création d’un site internet accessible au public, qui permet aux parties prenantes de consulter des informations sur le lobbying.</p>
	6. Les pays devraient faciliter le contrôle des activités de lobbying par les parties prenantes, notamment les organismes de la société civile, les entreprises, les médias et le grand public.	

²³ Ibidem, article 6 ainsi qu’annexes I et III.

Les quatre domaines clés recensés par l'OCDE	Les 10 principes de l'OCDE pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying	Notre appréciation de l'AII de 2021
III. Favoriser une culture d'intégrité	7. Les pays devraient favoriser une culture d'intégrité dans les organismes publics et dans la prise de décision publique en établissant des règles et lignes directrices claires régissant le comportement des agents publics.	✓ La conformité à ce principe est assurée dans les décisions individuelles des institutions signataires, le statut des fonctionnaires de l'UE et les cadres éthiques plus vastes des institutions de l'UE.
	8. Les lobbyistes devraient respecter des normes de professionnalisme et de transparence; il leur incombe également de favoriser dans leurs activités une culture de transparence et d'intégrité.	✓ En vertu de l'accord, l'admissibilité des demandeurs à l'inscription au registre de transparence de l'UE est subordonnée à la confirmation préalable de leur engagement à respecter le code de conduite.
IV. Fournir des mécanismes qui garantissent une application, un respect des règles et un réexamen efficaces.	9. Les pays devraient faire en sorte que les principaux acteurs prennent part à la mise en œuvre d'un ensemble cohérent de stratégies et de pratiques permettant d'assurer le respect des règles.	✓ L'accord prévoit un mécanisme de contrôle, mais il n'impose pas d'obligations spécifiques aux lobbyistes concernant toutes les activités de lobbying. ○ Des mesures sont prévues en cas de non-respect, mais pas des sanctions.
	10. Les pays devraient réexaminer périodiquement l'application de leurs règles et lignes directrices relatives au lobbying et procéder aux ajustements nécessaires à la lumière de l'expérience acquise.	✓ L'accord prévoit que la mise en œuvre des mesures prises soit évaluée régulièrement, dans le but, le cas échéant, de formuler des recommandations pour améliorer et renforcer les mesures en question. Il ne précise toutefois pas ce que qu'il faut entendre par «régulièrement». Il est stipulé que l'AII de 2021 doit faire l'objet d'un réexamen d'ici à juillet 2025.

✓ Point(s) positif(s)

○ Lacune(s)

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la Recommandation du Conseil sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying (OECD/LEGAL/0379) et de l'AII de 2021.

23 L'AII de 2021 ne fixe pas d'exigences minimales sur la manière dont il doit être concrètement mis en œuvre. Il laisse toute latitude aux institutions signataires pour définir les activités pour lesquelles l'inscription au registre de transparence de l'UE devrait être une condition préalable, de même que la façon de mettre en œuvre ces exigences. De ce fait, chaque institution signataire applique l'AII de 2021 à sa manière, par exemple pour ce qui est de définir quels membres et agents de l'institution sont concernés, ce qui constitue une réunion et quelles informations sur les réunions doivent être publiées. Il en résulte des approches différentes concernant les types d'interactions que les lobbyistes peuvent entretenir avec les institutions signataires.

La principale mesure coercitive prévue est la radiation des lobbyistes du registre

24 Selon les principes de l'OCDE, «[a]fin d'assurer la conformité, [...] les pays devraient élaborer et appliquer un ensemble cohérent de stratégies et de mécanismes qui inclut l'affectation de ressources appropriées aux opérations de suivi et de contrôle»²⁴. Le Conseil de l'Europe recommande également que des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives soient prévues en cas de manquement à la réglementation juridique du lobbying²⁵.

25 L'All de 2021 n'est pas un acte législatif et ne peut donc prévoir de sanctions pour les lobbyistes. Si les lobbyistes inscrits au registre enfreignent les règles et principes du code de conduite accompagnant l'accord, la principale mesure coercitive disponible est leur radiation du registre de transparence de l'UE²⁶. Au regard de la gravité de l'infraction, le secrétariat peut leur interdire de s'enregistrer à nouveau pendant une période allant de 20 jours ouvrables à deux ans, et il peut également publier la mesure prise sur le site internet du registre de transparence de l'UE. En moyenne, de 2019 à 2022, 990 lobbyistes ont été radiés chaque année à l'issue des contrôles de la qualité ou parce qu'ils n'avaient pas mis à jour dans les délais leurs données d'inscription. Toutefois, seuls six d'entre eux l'ont été à la suite de plaintes et d'enquête. L'un de ceux-ci s'est vu interdire de s'enregistrer à nouveau et des informations à son sujet ont été publiées.

26 Dans d'autres systèmes, fondés sur des actes législatifs, les amendes constituent le type de sanction le plus répandu et s'ajoutent à la radiation du registre concerné. Dans certains de ces systèmes, des sanctions pénales peuvent aussi être imposées (voir [encadré 1](#)). L'inscription dans le registre de transparence de l'UE étant volontaire, il est légalement impossible d'imposer de telles sanctions pénales ou financières.

²⁴ Recommandation du Conseil sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying, [OECD/LEGAL/0379](#), principe n° 9.

²⁵ Conseil de l'Europe, [Recommandation CM/Rec\(2017\)2](#), principe 15.

²⁶ [All de 2021](#), section 8 de l'annexe III.

Encadré 1

Exemples de mesures de sanction prévues dans le cadre de registres de transparence nationaux fondés sur des actes législatifs

Allemagne

Si l'enregistrement i) n'est pas effectué, ii) n'est pas effectué correctement, iii) n'est pas effectué en temps utile ou iv) n'est pas entièrement effectué, l'amende peut atteindre 20 000 euros en cas de violation par négligence et 50 000 euros en cas de violation intentionnelle.

Irlande

Le non-respect des règles sur le lobbying est passible d'une amende maximale de 2 500 euros ou d'une peine d'emprisonnement maximale de deux ans.

Autriche

Les activités professionnelles de lobbying exercées en violation de la loi régissant ce dernier sont passibles d'une amende maximale de 60 000 euros.

Canada

Au niveau fédéral, les violations des règles sur le lobbying sont passibles d'une peine d'emprisonnement allant de six mois à deux ans.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la loi allemande sur le registre du lobbying (*Lobbyregistergesetz*), de la loi irlandaise de 2015 sur la réglementation du lobbying (*Regulation of Lobbying Act 2015*), de la loi autrichienne sur la transparence en matière de lobbying et de représentation d'intérêts (*Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz*) et de la loi canadienne sur le lobbying (*Loi sur le lobbying (S.R.C.) (1985), ch. 44 (4^e suppl.)*).

Les activités de lobbying ne nécessitent pas toutes une inscription au registre de transparence de l'UE, mais les institutions ont mis en place certaines mesures de transparence complémentaires

27 Les institutions signataires mettent en œuvre l'All de 2021 en adoptant leurs propres décisions d'exécution sur la conditionnalité et leurs propres mesures de transparence complémentaires. Les éléments du cadre éthique des institutions font également partie du contexte. Nous avons vérifié si les institutions signataires exécutaient l'All de 2021 en assurant une couverture complète des interactions avec les lobbyistes et en accordant à ces derniers un accès juste et équitable à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques de l'UE.

Les lobbyistes ne sont tenus de s'inscrire au registre de transparence de l'UE que pour certains types de réunions et d'activités

28 Dans l'All de 2021, la «conditionnalité» désigne le principe selon lequel l'inscription dans le registre de transparence de l'UE est une condition préalable nécessaire à l'exercice par des lobbyistes de certaines activités couvertes par l'accord²⁷. Les institutions signataires mettent en œuvre le principe de conditionnalité en exigeant:

- o que certains de leurs membres (uniquement les commissaires) et agents ne rencontrent que les lobbyistes inscrits au registre de transparence de l'UE;
- o que certaines activités (par exemple, assister à des auditions, des conférences ou des réunions de groupes d'experts) ne soient accessibles qu'aux lobbyistes inscrits au registre de transparence de l'UE.

29 Les institutions signataires font usage de ces deux obligations de différentes manières. Le Conseil et la Commission imposent les deux en parallèle. Le Parlement applique le principe de conditionnalité aux lobbyistes qui participent activement aux événements (par exemple en qualité d'orateur ou de coorganisateur), mais il ne l'applique pas aux réunions individuelles avec des députés ou des agents.

30 Les lobbyistes devraient être inscrits au registre de transparence de l'UE avant de pouvoir participer à certaines réunions. Il appartient aux membres et aux agents des institutions de veiller au respect de cette disposition. Nous avons tout d'abord évalué dans quelle mesure les membres et les agents se voient imposer l'obligation de ne rencontrer que les lobbyistes enregistrés. Nous avons ensuite vérifié si l'éventail des activités accessibles uniquement aux lobbyistes enregistrés était suffisamment large.

²⁷ All de 2021, article 2.

31 Nous avons constaté que l'obligation pour les lobbyistes de s'enregistrer avant de pouvoir rencontrer des représentants des institutions ne s'appliquait qu'aux décideurs de haut niveau au Conseil et à la Commission. Au Conseil, l'obligation d'enregistrement faite aux lobbyistes ne vaut que pour les réunions avec certains agents de haut rang du secrétariat général (à savoir le secrétaire général et les directeurs généraux). Les autres membres du personnel sont encouragés à vérifier si les lobbyistes figurent bien dans le registre de transparence de l'UE avant d'accepter de les rencontrer²⁸. À la Commission, l'obligation pour les lobbyistes de s'enregistrer pour pouvoir assister aux réunions est d'application pour celles avec les commissaires, les agents de leurs cabinets et certains agents de haut rang (le secrétaire général et les directeurs généraux). Au Parlement, l'inscription au registre de transparence de l'UE est requise pour obtenir un badge d'accès et, depuis juillet 2023, pour pouvoir coorganiser des événements dans les locaux de l'institution et/ou y participer activement. Il est recommandé aux députés et à leurs assistants de ne rencontrer que des lobbyistes enregistrés. Il n'existe actuellement aucune obligation en ce sens pour le personnel du Parlement.

32 En d'autres termes, aucune des institutions signataires n'impose aux lobbyistes d'être inscrits au registre de transparence de l'UE pour pouvoir rencontrer les agents de rang inférieur à celui de directeur général. Cette obligation ne s'applique donc pas aux réunions avec la plupart des membres du personnel (voir [tableau 2](#) ci-après pour de plus amples informations).

²⁸ Conseil de l'Union européenne, Communication au personnel CP 35/21, section 2 (non accessible au public).

Tableau 2 – Obligations faites aux membres et aux agents en matière de rencontres avec des lobbyistes

		Parlement européen	Secrétariat général du Conseil	Commission
Membres	Députés/ Commissaires	○	-	✓
Agents travaillant au service des membres	Personnel affecté au service des membres (au sein des cabinets ou en tant qu'assistants parlementaires)	○	-	✓
Membres du personnel	Secrétaire général	✗	✓	✓
	Directeurs généraux	✗	✓	✓
	Directeurs généraux adjoints	✗	○	○
	Directeurs	✗	○	○
	Conseillers principaux et conseillers	✗	○	○
	Chefs d'unité	✗	○	○
	Autres agents	✗	○	○

✓ La ou les personnes concernées ne peuvent rencontrer que les lobbyistes enregistrés

✗ Aucune obligation

○ Pas d'obligation, mais une recommandation de ne rencontrer que des lobbyistes enregistrés

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du considérant 6 de la décision [2014/838/UE](#), [Euratom](#) de la Commission, de l'article 7 de la décision [2018/C 65/06](#) de la Commission, des règles énoncées à l'article 11, paragraphes 2 et 3, du [règlement intérieur actualisé du Parlement européen](#) adopté en 2023 et de l'article 3 de la décision [\(UE\) 2021/929](#) du Conseil.

33 La définition de ce qui constitue une réunion est importante aussi bien pour les entrevues subordonnées à l'inscription préalable dans le registre de transparence de l'UE que dans le contexte des mesures de transparence complémentaires. L'AIJ de 2021 traite cette question en précisant ce qui n'est pas à considérer comme une réunion²⁹. Dans la pratique, chaque institution signataire applique cette définition au moyen soit de décisions d'exécution formelles soit d'orientations internes informelles (voir *encadré 2*).

Encadré 2

Définitions de la notion de «réunion» individuelle retenues par les institutions signataires

Parlement européen

Il faut entendre par réunion programmée toute réunion organisée à l'initiative d'un représentant d'intérêts, ou à celle d'un député (dans le cadre de la publication volontaire des réunions), d'un président, d'un rapporteur ou d'un rapporteur fictif (dans le cadre de la publication obligatoire des réunions), qui a été acceptée par l'autre partie et pour laquelle une date et une heure ont été fixées. L'usage de l'adjectif «programmée» suppose que les réunions aléatoires ne relèvent pas du champ d'application de la disposition concernée.

Conseil

Le secrétariat général du Conseil impose l'obligation d'enregistrement des lobbyistes pour toutes les réunions organisées entre des représentants d'intérêts et le secrétaire général et/ou des directeurs généraux. Cela vaut tant pour les réunions présentielles que pour celles tenues à distance, quel que soit le moyen utilisé, qu'elles aient lieu ou non dans ou depuis les locaux du Conseil. Les réunions de nature strictement privée ou sociale et les réunions spontanées ne sont pas concernées par cette obligation d'enregistrement.

²⁹ AIJ de 2021, article 4, paragraphe 1, point f).

Commission

On entend par «réunion», toute entrevue bilatérale organisée à l'initiative d'une organisation ou d'une personne agissant en qualité d'indépendant ou d'un membre de la Commission et/ou d'un membre de son cabinet, ou encore d'un directeur général, en vue de discuter d'une question relative à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques au sein de l'Union. Les entrevues s'inscrivant dans le contexte d'une procédure administrative qui est établie par les traités ou des actes de l'Union et qui relève de la responsabilité directe du membre de la Commission ou du directeur général concerné, de même que les entrevues de nature purement privée ou sociale ou les entrevues spontanées ne sont pas couvertes par cette notion. Pour la Commission, les visioconférences et les conférences téléphoniques de toutes sortes organisées pour discuter de questions liées à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques de l'UE sont considérées comme des réunions, contrairement aux conversations téléphoniques entre deux personnes.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de documents du Parlement et du Conseil, ainsi que de l'article 2, point b), de la décision [2014/838/UE, Euratom](#) de la Commission et de l'article 2, point a), de la décision [2014/839/UE, Euratom](#) de la Commission.

34 Ce qui précède montre que seules les réunions programmées à l'avance relèvent clairement des définitions de la notion de «réunion» retenues par les institutions signataires. L'All de 2021 ne couvre pas les réunions spontanées. Les autres interactions, telles que les conversations téléphoniques non programmées et les échanges de courriels, ne sont pas non plus considérées comme des réunions. En d'autres termes, pour toute une série d'interactions durant lesquelles les lobbyistes peuvent chercher à influencer des membres ou des agents des institutions, le lobbying peut avoir lieu en dehors du cadre de transparence établi par le registre de l'UE.

35 Les membres et les agents des institutions signataires étant responsables de la mise en œuvre concrète de ces mesures, il importe qu'ils connaissent les règles, les orientations et les définitions applicables. Selon les [rapports annuels](#) sur la tenue du registre de transparence de l'UE, les institutions ont pris des mesures pour les y sensibiliser. Cette sensibilisation est d'autant plus importante qu'il existe peu de mécanismes de contrôle interne visant à déterminer si, dans la pratique, les membres et les agents imposent aux lobbyistes de s'inscrire au registre de transparence de l'UE avant de s'entretenir avec eux.

36 Certaines dispositions nationales relatives au lobbying, fondées sur des actes législatifs, sont contraignantes pour les lobbyistes et s'appliquent à un plus large éventail de membres du personnel que ce n'est le cas au niveau de l'UE (voir exemple dans l'*encadré 3*).

Encadré 3

Dispositions relatives au lobbying en Allemagne

La *loi allemande sur le registre du lobbying* s'applique à la représentation d'intérêts particuliers auprès du *Bundestag* (le parlement allemand) et du *Bundesregierung* (le gouvernement fédéral). L'inscription au registre est obligatoire pour les lobbyistes depuis le 1^{er} janvier 2022.

Au parlement allemand, le champ d'application du registre comprend non seulement les membres du Parlement et les personnes occupant le plus haut niveau de responsabilité, mais également leurs collaborateurs, selon l'hypothèse que les messages visant à influencer l'élaboration des politiques ou la prise des décisions les toucheront également.

37 Les institutions signataires de l'All de 2021 exigent l'inscription au registre de transparence de l'UE pour certaines activités de lobbying autres que les réunions. Les décisions d'exécution de la Commission sur ce sujet datent de 2014 et de 2018. Celles du Conseil et du Parlement sont plus récentes. Le Parlement impose l'enregistrement pour un certain nombre d'activités. En juin 2023, il a actualisé ses règles afin qu'elles couvrent davantage d'activités exercées dans ses locaux. Le *tableau 3* donne une vue d'ensemble des activités exercées au sein des institutions qui nécessitent une inscription des lobbyistes au registre de transparence de l'UE.

Tableau 3 – Activités de lobbying nécessitant une inscription préalable au registre de transparence de l’UE

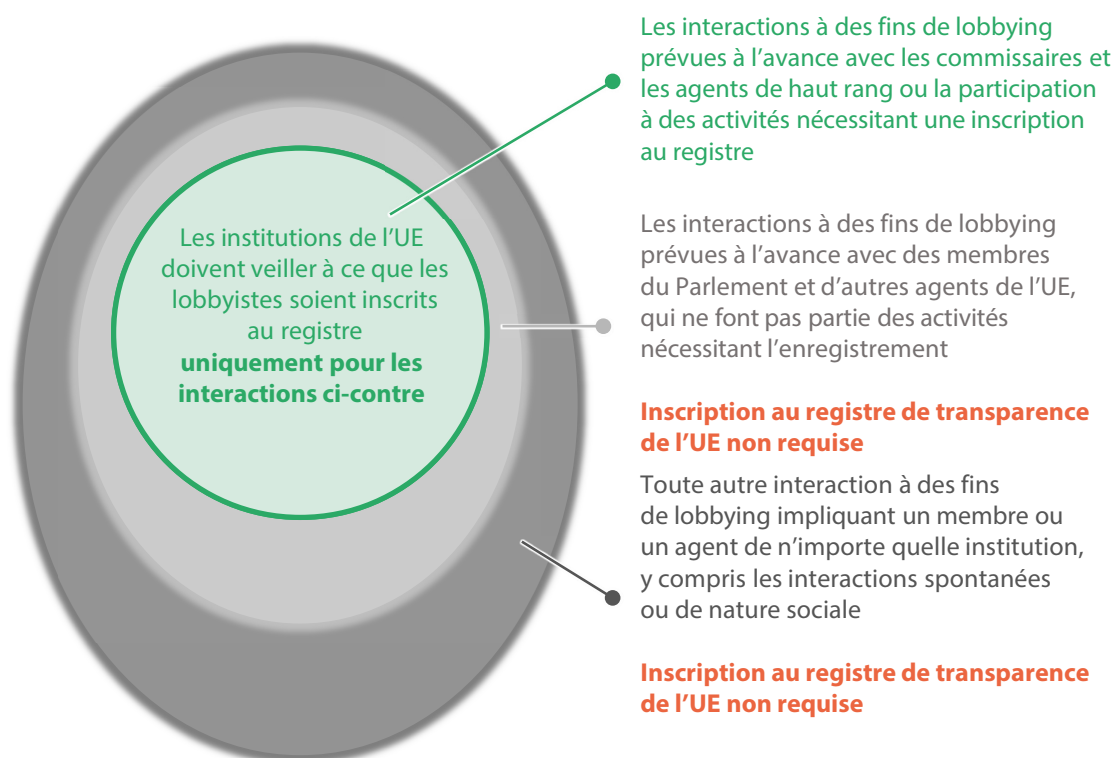
Parlement	Secrétariat général du Conseil	Commission
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Intergroupes et autres groupements non officiels ✓ Interventions lors des auditions des commissions ✓ Obtention d’un badge d’accès de longue durée 		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Participation de certaines catégories de personnes et d’organisations aux groupes d’experts de la Commission: <ul style="list-style-type: none"> – personnes (type B) – organisations (type C)
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Organisation conjointe et/ou participation en tant qu’invité actif à tout événement organisé par le Parlement dans ses locaux (depuis le 12 juillet 2023) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Participation à des séances d’information thématiques et (en tant qu’orateurs) à des manifestations publiques organisées par le secrétariat général 	

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la décision [C\(2016\) 3301](#) de la Commission établissant des règles horizontales relatives aux groupes d’experts, de la [version de 2019 du règlement intérieur du Parlement européen](#), des articles 35 et 35 *bis* de la [version actualisée en 2023 du règlement intérieur du Parlement européen](#), de la [décision du Bureau du Parlement européen du 12 juin 2023](#), ainsi que des articles 4 et 5 de la décision [\(UE\) 2021/929](#) du Conseil.

38 Lors de nos travaux d’audit, nous avons constaté qu’une ONG, dont le nom est apparu dans l’affaire du «Qatargate», n’était pas inscrite au registre de transparence de l’UE, alors qu’elle avait coorganisé une [conférence avec des services du Parlement dans les locaux de ce dernier](#) en juin 2022. À l’époque, les règles du Parlement n’imposaient pas l’inscription au registre de transparence de l’UE comme condition préalable nécessaire à une telle activité. Cette question a toutefois été réglée avec l’entrée en vigueur des règles actualisées du Parlement en juillet 2023.

39 La Commission exige l’inscription au registre de transparence de l’UE comme condition préalable uniquement pour la participation de certaines catégories de personnes ou d’organisations à ses groupes d’experts. Elle n’impose toutefois cette inscription pour aucune autre des activités de lobbying énoncées à l’article 3 de [l’All de 2021](#). Les lobbyistes peuvent donc être impliqués dans des activités telles que l’organisation de conférences, d’événements, d’auditions ou de campagnes de communication ou la participation à ces activités sans être inscrits au registre de transparence de l’UE. La [figure 4](#) présente de façon synthétique l’étendue de l’application concrète du principe de conditionnalité prévu dans [l’All de 2021](#).

Figure 4 – Présentation synthétique de l'étendue de l'application concrète du principe de conditionnalité prévu dans l'All de 2021¹



¹ La taille des sections est purement illustrative et ne représente ni les proportions réelles ni l'importance relative.

Source: Cour des comptes européenne.

40 Étant donné que l'étendue des obligations d'inscription au registre de transparence de l'UE est limitée dans la pratique et que les trois institutions signataires ont des approches différentes, les lobbyistes non inscrits dans ce registre ont encore la possibilité d'interagir de diverses façons avec les membres ou les agents de ces institutions et d'exercer d'autres activités de lobbying auprès d'eux.

Les institutions prennent des mesures complémentaires pour accroître la transparence et encourager l'enregistrement

41 L'All de 2021 dispose que chaque institution signataire peut mettre en place, en sus de ses mesures de conditionnalité, des mesures de transparence complémentaires «visant à encourager l'enregistrement et à renforcer le cadre commun».

42 Nous avons évalué l'ensemble des mesures de transparence complémentaires mises en œuvre par les institutions signataires dans deux grands domaines:

- o la publication d'informations sur les réunions et les activités de lobbying impliquant des membres et des agents après que celles-ci ont eu lieu;
- o les mesures qui incitent les lobbyistes à s'inscrire au registre de transparence de l'UE.

Publication d'informations sur les réunions et les autres activités de lobbying

43 Pour chacune des trois institutions signataires, nous avons recensé les règles et recommandations pertinentes relatives à la publication d'informations sur les réunions et les autres activités, et nous avons évalué leur portée et leur application. Au moment de notre audit, au Parlement, les présidents des commissions, les rapporteurs et les rapporteurs fictifs étaient tenus de publier des informations en ligne sur toutes les réunions programmées avec des lobbyistes, au plus tard avant les votes concernés en commission et en plénière³⁰. Le règlement intérieur actualisé du Parlement, adopté le 13 septembre 2023 et entré en vigueur le 1^{er} novembre de la même année, a introduit l'obligation pour tous les députés et leurs assistants parlementaires de publier des informations sur l'ensemble des réunions programmées avec des lobbyistes relevant du champ d'application du registre de transparence de l'UE³¹.

44 Les informations sur ces réunions ne figurent pas sur le site internet du registre de transparence de l'UE. En revanche, elles apparaissent sur de nombreuses pages en ligne individuelles des députés, sur le site internet du Parlement. La liste des réunions liées à une procédure parlementaire donnée est également fournie dans l'entrée de l'Observatoire législatif relative à cette procédure (sous «Transparence»). Les informations sur la participation des lobbyistes aux activités telles que les intergroupes, les auditions des commissions ou les événements organisés par le Parlement dans ses locaux ne sont pas non plus publiées sur le site internet du registre de transparence de l'UE.

³⁰ Version de 2019 du règlement intérieur du Parlement européen.

³¹ Décision 2023/2095(REG) du Parlement européen, amendement 13, règlement intérieur du Parlement, annexe I – article 5 *bis* (nouveau).

45 Au Conseil, il n'est pas obligatoire, même pour les agents de haut rang, de publier des informations sur les réunions avec des lobbyistes. Cependant, des informations sur celles-ci sont bien publiées, à la suite de l'engagement pris par les États membres de subordonner la tenue des réunions de leurs représentants permanents et représentants permanents adjoints avec des lobbyistes à l'inscription de ces derniers dans le registre de transparence de l'UE (voir point **10**).

46 À la Commission, tous les commissaires et directeurs généraux (ainsi que le secrétaire général) doivent rendre publics, sur leurs pages internet respectives, tous les contacts établis et toutes les réunions organisées, en leur qualité de commissaire, directeur général ou secrétaire général, avec des organisations ou des personnes agissant en qualité d'indépendants³². Cette disposition est respectée dans la pratique, et les informations publiées sur les pages internet des commissaires figurent également sur le site internet du registre de transparence de l'UE. Lorsqu'un lobbyiste participe à un groupe d'experts ou à une consultation publique de la Commission, il en est également fait état sur le site internet du registre.

Mesures visant à encourager l'enregistrement

47 Deux des trois institutions signataires mettent en œuvre des mesures de transparence complémentaires utiles pour encourager les lobbyistes à s'inscrire au registre de transparence de l'UE. Pour ce faire, elles fournissent, dès qu'elles sont disponibles, des informations aux personnes enregistrées sur toute évolution dans l'un des domaines thématiques pour lesquels elles ont manifesté leur intérêt. Ces informations prennent la forme de notifications par courriel.

48 Le Parlement informe les personnes enregistrées des activités des commissions parlementaires³³. La Commission informe les personnes enregistrées de ses consultations publiques et de ses feuilles de route³⁴. Aucune mesure de ce type n'est en place au Conseil à l'heure actuelle.

³² Décisions 2014/838/UE, Euratom, 2014/839/UE, Euratom et 2018/C 65/06 de la Commission.

³³ Décision du Bureau du 4 juillet 2016.

³⁴ Chapitre VII (*Guidelines on Stakeholder Consultation*) du document de travail des services de la Commission européenne intitulé *Better Regulation Guidelines* (SWD(2017) 350).

Les modalités de travail du secrétariat du registre se heurtent à des défis en matière de coordination et de qualité des données

49 L'All de 2021 a formellement établi une structure de gouvernance à deux niveaux comprenant un secrétariat qui rend compte à un conseil d'administration³⁵ (voir point 06). Le conseil d'administration supervise la mise en œuvre globale de l'All et se réunit au moins une fois par an. Il définit les priorités annuelles et les prévisions budgétaires, adopte les rapports annuels rédigés par le secrétariat et donne des instructions à ce dernier sur des activités spécifiques.

50 L'All de 2021 a institué le secrétariat en tant que structure opérationnelle commune chargée d'assurer le bon fonctionnement du registre. L'accord dispose que le secrétariat est composé des chefs d'unité, ou équivalents, chargés des questions de transparence dans chaque institution signataire et de leur personnel respectif³⁶. Les missions du secrétariat consistent notamment à établir des lignes directrices relatives à l'inscription au registre de transparence de l'UE, à offrir un service d'assistance et à mener des actions de sensibilisation et d'autres activités de communication³⁷. Le secrétariat rédige le rapport annuel en vue de son adoption par le conseil d'administration. Il est responsable de la gestion quotidienne du registre de transparence de l'UE, y compris le développement et la maintenance de son site internet. Nous avons vérifié si les modalités de travail du secrétariat du registre cadrent avec ses responsabilités pour ce qui est de garantir un niveau optimal de qualité des données figurant dans le registre en ce qui concerne les activités de lobbying.

³⁵ Procès-verbal de la première réunion du conseil d'administration, tenue le 24 septembre 2021.

³⁶ All de 2021, article 8, paragraphe 1.

³⁷ Ibidem, article 8, paragraphe 3.

Le fonctionnement du secrétariat en tant que structure opérationnelle commune requiert un niveau élevé de coordination

51 Dans l'All de 2021, les institutions signataires se sont engagées à organiser le secrétariat en tant que structure opérationnelle commune. L'un des chefs d'unité mandatés par les institutions signataires est désigné en tant que «coordinateur» pour une période d'une année renouvelable³⁸. Les décisions du secrétariat sont prises par consensus entre les trois chefs d'unité.

52 Les missions du secrétariat sont définies dans l'All, mais les institutions n'ont pas formalisé entre elles l'organisation de ses travaux quotidiens. Aucune équipe dédiée n'est affectée au secrétariat et il n'existe pas de règlement intérieur précisant comment les trois institutions doivent collaborer.

53 Les missions du secrétariat sont réparties entre celles-ci en fonction d'un certain nombre de critères, tels que la nature de la tâche et la pertinence pour l'institution. Les trois institutions signataires sont convenues de partager le traitement des nouvelles demandes selon un système de rotation (six jours pour le Conseil, 11 à 12 jours pour le Parlement et 11 à 12 jours pour la Commission). Pour d'autres missions, telles que les contrôles courants de la qualité des données figurant dans le registre et le traitement des plaintes, la répartition du travail dépend aussi de la disponibilité du personnel dans les trois institutions. La Commission héberge le site internet du registre de transparence de l'UE et fournit une assistance informatique.

54 Le secrétariat a estimé qu'en 2022³⁹, ses missions avaient occupé dix équivalents temps plein. Ce chiffre comprend une partie du temps de travail des trois chefs d'unités dans leur institution respective ainsi que de celui des membres de leur équipe.

55 Le fait que ces modalités ne soient pas formalisées appelle des dispositifs de coordination. À titre d'exemple, comme ils ne peuvent pas déléguer leurs pouvoirs à leurs équipes, les trois chefs d'unité représentant les institutions signataires doivent prendre conjointement toutes les décisions. Ils se réunissent en moyenne une fois par mois pour se pencher et s'accorder sur les questions soulevées par leur gestion quotidienne (plaintes individuelles, répartition des contrôles de la qualité des données, etc.). Entre deux réunions, les chefs d'unité peuvent adopter des décisions conjointement par procédure écrite.

³⁸ Ibidem, article 8, paragraphe 2.

³⁹ [Rapport annuel sur la tenue du registre de transparence relatif à l'exercice 2022.](#)

56 Pour satisfaire aux exigences de l'All de 2021, le secrétariat a publié un nouveau modèle de formulaire d'enregistrement et de nouvelles lignes directrices destinées aux demandeurs et aux personnes enregistrées. Le respect des critères d'admissibilité est à présent contrôlé pour toutes les demandes d'inscription au registre de transparence de l'UE. Tous les lobbyistes déjà enregistrés ont été priés de mettre à jour leurs informations à l'aide du nouveau formulaire pour le 30 avril 2022 au plus tard. La plupart d'entre eux (11 200, soit 87 %) l'avaient fait à cette date. La vérification de ces enregistrements actualisés relève des missions du secrétariat. Cela a entraîné une augmentation de son activité en 2022, notamment concernant les demandes d'assistance (voir [tableau 4](#)).

Tableau 4 – Nombre de demandes d'assistance reçues par le secrétariat de 2019 à 2022

	2019	2020	2021	2022
Demandes d'assistance	1 027	1 117	1 255	2 056

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des [rapports annuels sur la tenue du registre de transparence relatifs aux exercices 2019 à 2022](#).

57 Avant l'All de 2021, la correspondance avec les personnes enregistrées était assurée au moyen de boîtes fonctionnelles distinctes au Parlement et à la Commission. Depuis l'entrée en vigueur de cet accord, la correspondance avec les demandeurs est traitée à l'aide du système informatique administratif du secrétariat (TR-ADMIN), tandis que celle avec les personnes enregistrées continue à l'être au moyen des boîtes fonctionnelles distinctes.

58 Compte tenu de la charge de travail accrue liée à la tenue du registre et du fait que les modalités de travail du secrétariat ne sont pas formalisées, des efforts considérables de coordination sont nécessaires pour faire en sorte que les informations soient correctement partagées entre les équipes des différentes institutions. Cela accroît le risque pour l'efficacité opérationnelle.

La qualité des données n'est pas optimale, mais les contrôles effectués par le secrétariat ont été améliorés récemment

59 Le Conseil de l'Europe souligne que dans les systèmes requérant l'enregistrement des lobbyistes, c'est à ces derniers qu'il incombe de faire en sorte que leurs informations soient exactes et à jour. Il recommande donc qu'une autorité publique chargée du contrôle du registre soit également en mesure de vérifier l'exactitude des informations fournies⁴⁰.

60 Le code de conduite annexé à l'All de 2021 dispose que les personnes enregistrées «veillent à ce que les informations qu'elles communiquent au moment de l'enregistrement [...] soient complètes, à jour, exactes et non trompeuses»⁴¹. Le secrétariat est chargé de contrôler le contenu du registre de transparence de l'UE, dans l'optique de garantir un niveau optimal de qualité des données.

61 Le secrétariat a mis en place un système informatique dédié, baptisé «TR-ADMIN», pour faciliter tous les principaux processus liés au registre de transparence de l'UE, à savoir l'instruction des demandes, les contrôles de la qualité, le traitement des plaintes et la gestion de la base de données du site internet du registre. Le système fait régulièrement l'objet de mises à jour depuis sa création en 2011, la prochaine étant programmée pour 2024.

62 Les lobbyistes doivent introduire une demande en ligne sur le site internet du registre pour y être inscrits, et le secrétariat émet des [lignes directrices détaillées destinées aux demandeurs et aux personnes enregistrées](#). Les demandeurs doivent fournir des informations pour un certain nombre de catégories (voir [encadré 4](#)).

⁴⁰ Conseil de l'Europe, [Recommandation CM/Rec\(2017\)2](#) et exposé des motifs, principe 8.

⁴¹ [All de 2021](#), annexe I, point f).

Encadré 4

Informations que les lobbyistes doivent fournir à l'appui de leur demande d'inscription au registre

- Nom et coordonnées;
- type d'organisation;
- mission générale, objectifs et attributions;
- activités spécifiques couvertes par le registre (par exemple, principales propositions législatives ou politiques de l'UE ciblées, ainsi que participation à d'autres forums et plateformes soutenus par l'UE);
- nombre de personnes participant aux activités;
- domaines d'intérêt, composition et affiliation;
- données financières (par exemple, toute subvention de l'UE).

De nouvelles informations sont requises depuis l'entrée en vigueur de l'All de 2021:

- intérêts représentés;
- informations financières en lien avec la catégorie d'intérêts représentés sélectionnée.

Source: Lignes directrices relatives au registre de transparence destinées aux demandeurs et aux personnes enregistrées, 2021.

63 Depuis les lignes directrices de 2018, les personnes enregistrées sont tenues de mettre à jour leurs informations chaque année. Le système informatique TR-ADMIN leur envoie des rappels automatiques par courriel à l'approche de la date limite pour la mise à jour annuelle obligatoire. Les personnes enregistrées qui n'effectuent pas cette mise à jour sont, dans un premier temps, suspendues, puis, le cas échéant, radiées du registre (voir [figure 5](#)).

Figure 5 – Fonctions de rappel, de suspension et de radiation du système informatique utilisé pour la tenue du registre de transparence de l’UE



Le système envoie 3 **rappels automatiques par courriel**: 6 mois, 4 semaines et 2 semaines avant la date limite pour la mise à jour annuelle obligatoire. Les personnes enregistrées qui n’effectuent pas la mise à jour sont **suspendues après le dernier rappel**. Si elles ne réagissent pas après leur suspension, elles sont **radiées** du registre.



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de documents du secrétariat du registre.

64 Avant l’entrée en vigueur de l’[All de 2021](#), les lobbyistes étaient inscrits au registre de transparence de l’UE aussitôt après avoir présenté leur demande. Ils apparaissaient alors immédiatement sur le site internet du registre. Au moment de la présentation de la demande, le secrétariat n’établissait pas leur admissibilité. L’[All de 2021](#) est venu renforcer le système, en exigeant que l’admissibilité des demandeurs soit établie par le secrétariat avant qu’ils puissent être inscrits au registre. Le secrétariat vérifie aussi de façon continue toutes les données d’un sous-groupe de lobbyistes déjà enregistrés. Le [tableau 5](#) décrit la situation en matière de contrôles de la qualité des données avant et après l’entrée en vigueur de l’[All de 2021](#).

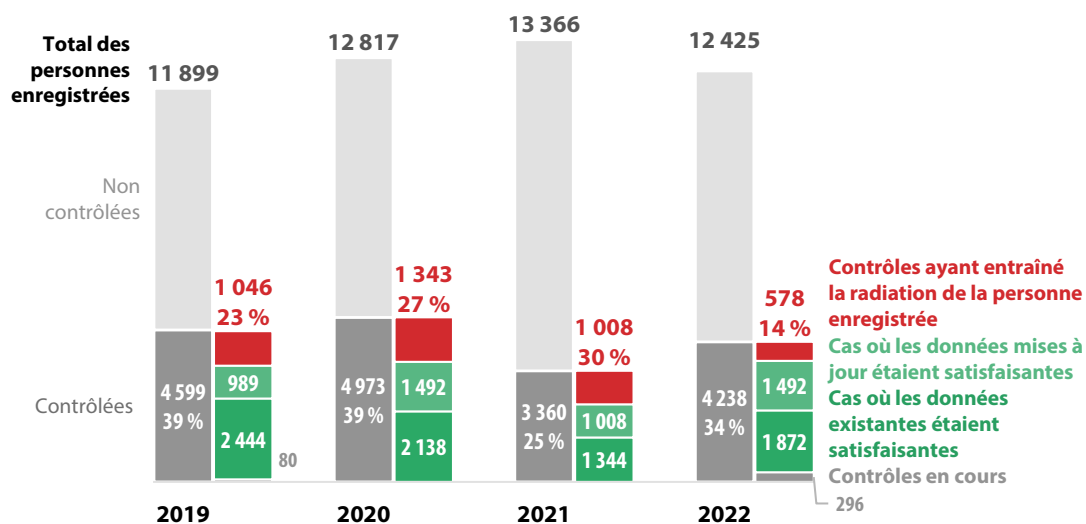
Tableau 5 – Évolution dans le temps des contrôles de la qualité des données effectués par le secrétariat

	Avant l'All de 2021	Depuis l'All de 2021
Contrôles limités effectués au moment de la présentation des demandes (contrôles de l'admissibilité)	Aucun contrôle	<p>Le secrétariat considère que les demandeurs sont <u>admissibles</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ s'ils ne relèvent pas des exceptions prévues par l'All de 2021; ○ si leur existence est réelle et vérifiable; ○ s'ils exercent des activités pertinentes; ○ s'ils ont déclaré s'engager à respecter le code de conduite (nouveau critère introduit par l'All de 2021). <p>Si, dans le cadre d'un contrôle de l'admissibilité, les données fournies pour ces quatre éléments sont jugées non satisfaisantes, toutes les autres données du demandeur sont également vérifiées.</p>
Contrôles portant sur toutes les données de la personne enregistrée («contrôles de la qualité» – voir encadré 4)	<p>Chaque année, le secrétariat réalise:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ des contrôles ciblés fondés sur les critères convenus en son sein et les priorités annuelles définies par le conseil d'administration; ○ des contrôles ponctuels; ○ des contrôles à la suite de plaintes. 	

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des articles 3 et 4, de l'article 6, paragraphe 2, et de l'annexe I de l'All de 2021, du manuel du secrétariat, du document Ares (2019)6763329, ainsi que des procédures internes de traitement du secrétariat, non datées.

65 De 2019 à 2022, les contrôles de la qualité des données effectués par le secrétariat ont porté, en moyenne annuelle, sur 34 % des personnes enregistrées. Si, à l'occasion d'un contrôle, le secrétariat constatait que les données d'un lobbyiste n'étaient pas satisfaisantes, celui-ci se voyait offrir la possibilité de les mettre à jour. En moyenne, lors de la période 2019-2021, ces contrôles ont conduit à la radiation de 24 % des personnes enregistrées contrôlées, parce qu'elles avaient été considérées comme inadmissibles ou n'avaient pas mis à jour leurs données. En 2022, ce chiffre est tombé à 14 % (voir [figure 6](#)) après l'entrée en vigueur de l'All de 2021 et l'introduction de nouveaux contrôles systématiques concernant les nouveaux demandeurs.

Figure 6 – Nombre de personnes enregistrées contrôlées par an de 2019 à 2022



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des rapports annuels sur la tenue du registre de transparence relatifs aux exercices 2019 à 2022.

66 Au lieu de contrôler toutes les personnes enregistrées selon un système de rotation de manière à assurer une couverture complète à intervalles de quelques années ou d'effectuer des contrôles fondés sur les risques, le secrétariat réalisait des contrôles sur la base des plaintes reçues, ainsi que des contrôles ponctuels, en fonction des ressources en personnel disponibles. Des contrôles ciblés étaient effectués au regard des priorités annuelles fixées par le conseil d'administration. Lorsqu'il sélectionnait les personnes enregistrées dont les données seraient contrôlées, le secrétariat n'utilisait pas systématiquement la fonction du système informatique TR-ADMIN qui permet d'identifier celles dont les données sont incohérentes (voir [figure 7](#)).

Figure 7 – Fonctions d’alerte automatique et de calcul des risques du système TR-ADMIN



Alertes

La fonction d’alerte **signale** automatiquement **les problèmes potentiels** liés aux données des personnes enregistrées, selon des règles prédéfinies (par exemple, en cas d’informations manquantes ou incohérentes sur les clients, les finances ou encore les ressources).

Les problèmes sont affichés dans des onglets d’alerte consultables par le secrétariat et par la personne enregistrée.



Scores de risque

Le système **attribue aux personnes enregistrées un score de risque** fondé sur le nombre et la gravité des problèmes décelés dans leurs données, suivant des règles prédéfinies par le secrétariat.

Le secrétariat peut extraire une «liste rouge» des personnes dont le score de risque est le plus élevé et leur accorder la priorité en vue d’un contrôle de la qualité.

Source: Cour des comptes européenne.

67 Nous avons réalisé les travaux ci-après pour évaluer la qualité des données du registre de transparence de l’UE.

- Nous avons analysé la fiabilité et la cohérence de l’ensemble de la population des 12 653 lobbyistes du registre de transparence de l’UE au 5 octobre 2022. Notre analyse a principalement porté sur les risques suivants: doublons dans les enregistrements, informations obligatoires manquantes, incohérence entre les subventions de l’UE déclarées par les personnes enregistrées et les informations financières figurant dans ABAC, informations inexactes déclarées par les personnes enregistrées concernant les montants consacrés au lobbying par l’entremise d’intermédiaires, et déclaration inexacte des intérêts représentés.
- Nous avons sélectionné, sur la base d’une analyse des risques, un échantillon de 100 personnes enregistrées pour lesquelles nous avons réalisé des vérifications plus ciblées. Parmi elles, 88 étaient enregistrées avant l’entrée en vigueur de l’[All de 2021](#) et 12 l’ont été après. Nous avons vérifié les déclarations des lobbyistes concernant les ressources humaines et leur cohérence par rapport au budget qu’ils ont déclaré consacrer au lobbying. Lorsque les données avaient été contrôlées par le secrétariat avant le 12 janvier 2023 (ce qui était le cas pour 97 des 100 personnes figurant dans notre échantillon), nous avons évalué les contrôles effectués par le secrétariat et la documentation y afférente. Pour l’ensemble des 100 personnes enregistrées sélectionnées, nous avons vérifié si toutes les obligations liées à l’enregistrement étaient respectées.

Problèmes détectés concernant la qualité des données et la piste d'audit

68 Lors de nos tests sur l'ensemble de la population du registre de transparence de l'UE, nous avons décelé les insuffisances ci-après, qui sont révélatrices de problèmes concernant la qualité des données.

- Les [lignes directrices relatives au registre de transparence destinées aux demandeurs et aux personnes enregistrées](#) (datées du 1^{er} septembre 2021) disposent que le principe de l'enregistrement unique s'applique. Or, nous avons relevé cinq cas où des lobbyistes avaient plus d'une inscription dans le registre, que le secrétariat a corrigés par la suite.
- En ce qui concerne les informations obligatoires manquantes, nous avons relevé 27 cas d'informations manquantes sur les coûts annuels des activités de lobbying et 25 cas d'absence d'information sur les intérêts représentés, alors que l'[All de 2021](#) rend leur présentation obligatoire. Tous les lobbyistes enregistrés avant l'entrée en vigueur de l'[All de 2021](#) devaient fournir, pour le 30 avril 2022 au plus tard, les informations permettant de satisfaire aux nouvelles obligations imposées par celui-ci en matière de divulgation⁴².
- Les données déclarées par les lobbyistes sur les subventions de l'UE dans le registre de transparence n'étaient pas cohérentes avec celles figurant dans le système comptable de la Commission: pour le dernier exercice comptable clôturé (à savoir 2021), nous avons été en mesure d'effectuer une comparaison pour 135 cas. Les données concordaient dans seulement six d'entre eux.
- Les lobbyistes agissant en tant qu'intermédiaires n'avaient pas toujours fourni les informations spécifiques requises concernant l'identité de leurs clients et les montants perçus auprès d'eux: sur 661 intermédiaires inscrits au registre de transparence de l'UE, 20 n'avaient pas fourni les informations requises par les lignes directrices pour le dernier exercice clos et 27, pour l'exercice en cours. Nous avons également constaté que 16 intermédiaires qui existaient depuis plus de trois ans avant leur inscription au registre avaient déclaré être des «entités nouvellement constituées» et n'avaient donc pas déclaré les chiffres relatifs au dernier exercice clos au moment de leur enregistrement.

⁴² [Rapport annuel sur la tenue du registre de transparence relatif à l'exercice 2022.](#)

69 Selon les principes de l'OCDE, les obligations de divulgation devraient renforcer la transparence en permettant d'identifier les parties pour lesquelles les résultats des activités de lobbying présentent un intérêt direct et de déterminer le budget qu'elles y consacrent⁴³. L'[All de 2014](#) imposait à toutes les personnes enregistrées de fournir une estimation des coûts annuels liés à leurs activités de lobbying. L'[All de 2021](#) a défini différentes catégories de représentation d'intérêts auxquelles sont associés divers types de données financières à divulguer (voir détails à l'[annexe II](#)). Le secrétariat fournit aux lobbyistes quelques explications et orientations pratiques, accompagnées d'exemples, sur les catégories qu'ils devraient choisir pour leurs déclarations sur l'honneur. Les lobbyistes peuvent toutefois choisir n'importe quelle catégorie, indépendamment de leur forme juridique. L'[annexe III](#) illustre la complexité des diverses obligations de divulgation d'informations financières pour chaque type de personnes enregistrées.

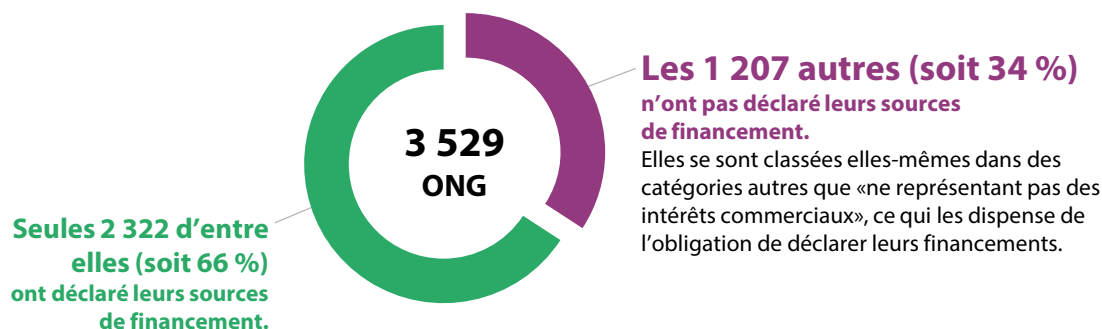
70 En analysant la population du registre de transparence de l'UE, nous avons constaté que des personnes enregistrées financées par des tiers (par exemple des ONG) risquaient d'être en mesure de contourner l'obligation de divulgation d'informations financières à cet égard en déclarant qu'elles représentent seulement leurs propres intérêts ou les intérêts collectifs de leurs membres. Environ un tiers de celles qui se sont identifiées comme faisant partie de la catégorie «Organisations non gouvernementales, plateformes, réseaux et assimilés» (soit 1 207 sur 3 529) ont ainsi déclaré promouvoir leurs propres intérêts ou les intérêts collectifs de leurs membres, et n'ont donc pas divulgué les soutiens financiers et les financements perçus (voir [figure 8](#)). Pour les personnes enregistrées avant l'entrée en vigueur de l'[All de 2021](#), nous n'avons trouvé aucun élément probant attestant que le secrétariat vérifiait systématiquement les déclarations sur l'honneur des ONG concernant les intérêts qu'elles représentaient. Or, ces déclarations déterminent les informations financières à fournir. L'[All de 2021](#) impose le contrôle de toutes les nouvelles déclarations.

⁴³ Recommandation du Conseil sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying, [OECD/LEGAL/0379](#), principe n° 5.

Figure 8 – Déclarations des ONG concernant leurs sources de financement

Au total, 3 529 personnes enregistrées ont déclaré faire partie de la catégorie «organisations non gouvernementales, plateformes, réseaux et assimilés».

Les entités qui ne représentent pas des intérêts commerciaux doivent déclarer leur budget total et donner des informations sur leurs principales sources de financement (pour chaque contribution dépassant 10 % du budget total et supérieure à 10 000 euros, en précisant le nom du contributeur).



Source: Cour des comptes européenne.

71 La piste d'audit pour les contrôles effectués par le secrétariat est insuffisante et les données présentent des problèmes de qualité. En analysant l'échantillon de 100 personnes enregistrées sélectionné sur la base d'une analyse des risques, nous avons relevé les problèmes ci-après concernant la qualité des contrôles effectués par le secrétariat.

- **Piste d'audit insuffisante** – Le secrétariat enregistre la date de réalisation des contrôles, mais il n'en consigne les détails que lorsque des problèmes sont détectés. Des informations détaillées sur les contrôles effectués par le secrétariat étaient disponibles pour 49 des 97 que nous avons examinés.
- **Problèmes de qualité des données** – Pour trois des contrôles effectués par le secrétariat, nous avons décelé des problèmes de qualité des données des personnes enregistrées, à savoir la non-déclaration d'informations financières et autres sur leurs clients, une description insuffisamment détaillée des intérêts, ainsi qu'une incohérence entre le budget et les ressources humaines consacrés au lobbying.

Le site internet du registre présente des limites non négligeables en matière d'exhaustivité et de convivialité

72 Sous son [principe n° 5](#), l'OCDE souligne que «la divulgation des activités de lobbying devrait permettre d'obtenir des informations suffisantes et pertinentes sur les principales caractéristiques des activités de lobbying pour que le public puisse exercer son contrôle». Selon l'[All de 2021](#) (considérant 5), la transparence en matière de représentation d'intérêts est importante pour permettre aux citoyens de suivre les activités et d'être conscients de l'influence potentielle des lobbyistes. Il importe également de disposer d'un site internet à jour et qui fonctionne bien pour permettre aux membres et aux agents des institutions de vérifier si les lobbyistes sont enregistrés avant de les rencontrer. Le site internet du registre de transparence de l'UE comprend des informations fournies par les lobbyistes (voir [encadré 4](#)), dont une partie est consultable au moyen d'une fonction de recherche.

73 Nous avons évalué les types d'informations sur les lobbyistes disponibles sur le site internet du registre de transparence de l'UE, la possibilité de retrouver ces informations à l'aide de la fonction de recherche, la mesure dans laquelle il est possible de faire des comparaisons entre lobbyistes, ainsi que la convivialité du site internet. À des fins de comparaison, nous avons également consulté les sites internet d'États membres et d'une sélection d'ONG qui fournissent des informations sur les principales caractéristiques des activités de lobbying (voir [encadré 5](#)).

Encadré 5

Sites internet fournissant des informations sur les activités de lobbying

Site internet du registre allemand du lobbying

Dans le [registre allemand du lobbying](#), les données sont accessibles sous un format convivial, des informations statistiques sont disponibles, et un filtrage et une recherche par catégories sont possibles.

Site internet sur les lobbyistes auprès de l'UE administré par une ONG

Gérée par une ONG, cette [base de données](#) interactive en ligne sert à collecter, à harmoniser et à présenter des informations provenant des sites internet du registre de transparence de l'UE, des directions générales de la Commission, du Parlement et du portail des données ouvertes de l'UE. Les utilisateurs peuvent rechercher, filtrer et trier ces informations de façon conviviale au moyen de tableaux de bord et tableaux d'affichage interactifs.

74 Nous avons constaté que le site internet du registre de transparence de l'UE contient effectivement les informations détaillées les plus récentes fournies par les lobbyistes, mais qu'il présente des limites.

- Les informations sur les réunions des lobbyistes ne concernent que celles tenues avec des commissaires et des directeurs généraux de la Commission. Le site ne présente aucune information sur les réunions des lobbyistes avec des agents du Conseil, ou avec des députés ou des agents du Parlement. Pour ce qui est de ce dernier, certaines informations de ce type figurent sur son site internet ou sur les pages en ligne individuelles des députés. Selon le secrétariat du registre, le Parlement développe actuellement un outil de publication des réunions, qui devrait être relié au registre de transparence de l'UE. L'actuelle fonction de recherche concernant les lobbyistes repose sur des critères limités et ne couvre que certaines catégories. Il est impossible de rechercher des informations indiquant spécifiquement quels lobbyistes un membre ou un agent donné a rencontrés. Il n'est possible de consulter les informations que pour une personne enregistrée à la fois, et les résultats des recherches ne peuvent être triés qu'en fonction des noms des lobbyistes, de la catégorie d'enregistrement, de la date d'inscription et du pays du siège social. Les résultats ne peuvent pas être classés en fonction d'autres critères utiles, tels que le niveau des dépenses consacrées au lobbying, le montant des subventions de l'UE perçues, les ressources en matière de lobbying ou le nombre de réunions tenues.
- Actuellement, la convivialité du site internet n'est pas optimale. L'interface utilisateur ne propose que des recherches simples et des formulaires de demande de données filtrées. Elle ne fournit pas d'informations agrégées sur les lobbyistes et leurs activités sous une forme qui permette aux utilisateurs d'interroger les données disponibles. Par ailleurs, elle n'utilise pas les techniques courantes de présentation des données en ligne, tels que des tableaux de bord et tableaux d'affichage interactifs et dynamiquement reliés.
- Pour ce qui est des lobbyistes radiés ou suspendus du registre, les informations sur leurs anciennes activités de lobbying ne sont consultables ni pendant la période de suspension, ni lorsqu'ils s'enregistrent à nouveau. Des informations sur les lobbyistes suspendus sont disponibles depuis mars 2023 sur une sous-page créée à cet effet (voir [encadré 6](#)).

Encadré 6

La disparition des données historiques sur les lobbyistes réduit la transparence

L'un des lobbyistes de notre échantillon a été radié du registre de transparence de l'UE en mai 2020 pour ne pas avoir effectué la mise à jour annuelle obligatoire de ses données. Lorsqu'il s'est à nouveau enregistré en juin 2020, le secrétariat lui a attribué un nouveau numéro d'identification. Les informations relatives à l'ensemble de ses activités de lobbying exercées avant mai 2020 qui étaient reliées à son ancien numéro d'identification n'étaient plus disponibles sur le site internet public du registre. Cette disparition des données historiques sur les lobbyistes réduit la transparence.

Nous avons également relevé un cas dans lequel un lobbyiste impliqué dans l'affaire du «Qatargate» a été suspendu du registre en décembre 2022. Au cours de sa suspension, les informations concernant ses activités, ses budgets et les réunions qu'il avait tenues n'étaient pas consultables sur le site internet public. Elles ne l'ont été qu'à partir de mars 2023, lorsque les informations relatives aux personnes enregistrées suspendues ont commencé à être publiées.

Conclusions et recommandations

75 Nous concluons que le registre de transparence de l'UE fournit des informations utiles pour permettre aux citoyens de suivre les pratiques en matière de lobbying, mais que des faiblesses et des lacunes réduisent la transparence des activités de lobbying exercées dans les trois institutions signataires.

76 L'accord interinstitutionnel de 2021 sur le registre de transparence est globalement conforme aux principes internationaux. Il existe un cadre clair et un point d'accès centralisé pour les lobbyistes qui souhaitent s'informer ou influencer sur l'élaboration des politiques, des décisions ou de la législation de l'UE. L'accord interinstitutionnel de 2021 fixe les dispositions relatives à l'admissibilité des demandeurs et impose aux lobbyistes de s'engager à respecter un code de conduite commun. Toutefois, nous avons constaté qu'il existait peu de mesures coercitives visant à faire en sorte qu'ils respectent les obligations d'inscription et d'information. L'accord interinstitutionnel de 2021 n'est pas un acte législatif et ne peut donc servir à imposer des sanctions aux lobbyistes, qui peuvent cependant être radiés du registre dans certains cas (voir points [22](#) à [26](#)).

77 L'accord interinstitutionnel de 2021 a introduit le principe de conditionnalité, selon lequel les membres ou les agents des institutions signataires ne sont censés interagir qu'avec les lobbyistes enregistrés. Dans la pratique, les institutions signataires appliquent ce principe de différentes façons. Cela a donné lieu à des approches divergentes, y compris concernant la définition de ce qui constitue une «réunion» et la désignation des personnes participantes, dans les cas où l'inscription des lobbyistes au registre de transparence est une condition préalable à leur participation à des réunions ou à d'autres activités. Au secrétariat général du Conseil et à la Commission, seule la participation des lobbyistes à des réunions avec les décideurs aux niveaux les plus élevés est subordonnée au respect de cette condition préalable. Le Parlement n'impose pas une telle restriction aux réunions individuelles avec des membres ou des agents, sauf pour certaines réunions liées à des événements ou à des activités, par exemple, les auditions des commissions (voir points [27](#) à [40](#)).

Recommandation n° 1 – Renforcer et harmoniser la mise en œuvre du cadre relatif au registre de transparence de l'UE

À l'occasion du réexamen à venir de l'accord interinstitutionnel ou au moyen de leurs décisions d'exécution, les institutions signataires devraient renforcer et harmoniser le cadre existant:

- a) en arrêtant une définition commune de ce qui constitue une «réunion», qui couvre tous les échanges programmés avec des lobbyistes;
- b) en précisant qu'au moins les membres de l'encadrement supérieur exerçant des responsabilités en matière d'élaboration des politiques et de prise de décision (à savoir au niveau des directeurs et au-delà) ne devraient se réunir qu'avec des lobbyistes enregistrés.

Quand? Au plus tard en juillet 2025.

78 Les trois institutions signataires ont pris différentes dispositions pour accroître la transparence et encourager l'inscription au registre, au moyen de mesures complémentaires. Cela a conduit à une augmentation du volume des informations publiées sur les réunions tenues et les activités menées avec des lobbyistes enregistrés. Néanmoins, ces informations ne sont pas publiées systématiquement. Il est impossible d'exiger l'inscription préalable au registre de transparence pour les réunions spontanées. Or, ces formes d'interactions à des fins de lobbying peuvent également avoir pour but d'influer sur les politiques et ne relèvent pourtant pas du cadre relatif au registre de transparence (voir points [41](#) à [46](#)).

Recommandation n° 2 – Publier des informations sur les réunions non programmées tenues avec des lobbyistes

Les institutions signataires devraient publier des informations sur les réunions non programmées où un lobbying est exercé.

Quand? Au plus tard en juillet 2025.

79 Le secrétariat du registre de transparence de l'UE est une structure opérationnelle commune créée en vue d'assurer le bon fonctionnement de ce registre. Ses modalités de travail ne sont pas formalisées, et son fonctionnement en tant que structure commune requiert un niveau élevé de coordination. Il n'est pas doté d'un règlement intérieur précisant comment les trois institutions devraient collaborer pour coordonner ses travaux, entre autres pour répartir la charge de travail entre le personnel de celles-ci et pour transmettre les dossiers. Cela accroît le risque pour l'efficacité opérationnelle (voir points [49](#) à [58](#)).

80 Le secrétariat contrôle la qualité des données des personnes enregistrées au moment de la présentation de la demande d'enregistrement, à la suite de plaintes ou de manière ponctuelle. Cela signifie qu'après l'inscription au registre, seule une partie des personnes enregistrées font ensuite l'objet de contrôles visant à garantir que leurs données sont à jour et conformes à toute nouvelle exigence. Le système informatique du secrétariat signale les risques en matière de qualité des données pour certaines personnes enregistrées, mais ces signalements ne font pas systématiquement l'objet d'un suivi. Nous avons décelé des problèmes de qualité des données, tels que des doublons dans les enregistrements, des données financières incohérentes ou incomplètes et des informations obligatoires manquantes. Nous avons également constaté que certains contrôles n'étaient pas suffisamment documentés. Nous avons relevé des améliorations récentes dans les contrôles effectués par le secrétariat (voir points [59](#) à [68](#)).

81 Des ONG financées par des tiers risquent d'être en mesure de contourner l'obligation de divulguer des informations sur leurs sources de financement, en déclarant qu'elles représentent seulement leurs propres intérêts ou les intérêts collectifs de leurs membres. Cela tient au fait que le choix de la catégorie de représentation d'intérêts repose sur les déclarations sur l'honneur des personnes enregistrées. Celles-ci reçoivent quelques instructions à cet égard, mais nous n'avons trouvé aucun élément probant attestant que le secrétariat vérifiait systématiquement ces déclarations (voir points [69](#) à [71](#)).

Recommandation n °3 – Améliorer les contrôles de la qualité des données

Afin d'améliorer la qualité des données du registre de transparence, son secrétariat devrait:

- a) prévoir des contrôles périodiques de la qualité des données, qui permettent de faire en sorte que celles de toutes les personnes enregistrées soient contrôlées au moins une fois tous les trois ans, ainsi que contrôler systématiquement les personnes enregistrées pour lesquelles les contrôles automatisés ont décelé des risques;
- b) contrôler l'exhaustivité et l'exactitude des données financières relatives aux subventions de l'UE (par exemple par des vérifications croisées avec le système comptable de la Commission);
- c) fournir des instructions claires et contrôler systématiquement la véracité des intérêts que l'ensemble des demandeurs et des personnes enregistrées déclarent représenter;
- d) documenter tous les contrôles de la qualité des données dans son système informatique, y compris ceux qui ne révèlent aucun problème.

Quand? D'ici fin 2025.

82 La divulgation des activités de lobbying vise à fournir des informations suffisantes et pertinentes sur les principales caractéristiques des activités de lobbying pour que le public puisse exercer son contrôle. Toutefois, [le site internet public du registre de transparence de l'UE présente des limites non négligeables](#) à cet égard. Certaines données importantes font défaut, telles que les informations sur les réunions au Parlement européen et les données historiques relatives aux entités réenregistrées. Par ailleurs, le site internet ne fournit pas de manière conviviale et interactive des données agrégées sur les lobbyistes et leurs activités (voir points [72](#) à [74](#)).

Recommandation n° 4 – Accroître la convivialité et l'utilité du site internet public du registre de transparence.

Le secrétariat devrait accroître l'utilité et la convivialité du site internet public du registre de transparence:

- a) en fournissant des informations agrégées sur les lobbyistes et leurs activités dans des tableaux de bord et tableaux d'affichage interactifs, ce qui permettrait aux utilisateurs d'analyser et de comparer des données provenant de différentes sources;
- b) en intégrant et en reliant les informations relatives aux lobbyistes qui figurent dans le registre de transparence aux informations publiées sur leurs activités de lobbying, notamment concernant les réunions avec des membres ou des agents des institutions (y compris les députés européens);
- c) en mettant à disposition toutes les données historiques sur les lobbyistes radiés ou suspendus du registre de transparence, y compris sur leurs réunions à des fins de lobbying.

Quand? D'ici fin 2025.



Le présent rapport a été adopté par la Chambre V, présidée par Jan Gregor, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 27 février 2024.

Par la Cour des comptes

Tony Murphy
Président

Annexes

Annexe I Définitions du lobbying

Source	Définition du lobbying
Définition historique 	<p>Dans le dictionnaire <i>Oxford English Dictionary</i>, l'une des définitions du mot «<i>lobby</i>» remonte au moins à 1640 et désigne un lieu où les législateurs et le public se rencontrent et discutent.</p>
Littérature universitaire 	<p>La littérature universitaire définit le lobbying comme étant un effort concerté, généralement déployé par des groupes organisés ou des individus ayant des intérêts spécifiques, pour influencer la formulation et la prise de décision politiques, en vue d'obtenir certains résultats visés auprès des services du gouvernement et des représentants élus (<i>Regulating lobbying: A global comparison</i>, Chari et al., 2019).</p>
Professionnels des relations publiques 	<p>Le <i>Public Relations Institute of Ireland</i> donne du terme «<i>lobbying</i>» la définition ci-après: effort particulier visant à influencer sur la prise de décision publique en exerçant une pression soit pour modifier une politique soit pour éviter qu'elle ne soit modifiée, et qui consiste en des représentations auprès de tout fonctionnaire public, concernant tout aspect d'une politique ou toute mesure d'exécution de cette politique, ou toute question examiné(e) ou susceptible de l'être par un organisme public.</p>
Conseil de l'Europe 	<p>Selon le <i>Conseil de l'Europe</i>, «dans son acception générale, le lobbying est un effort concerté pour influencer la formulation et la prise de décision politiques en vue d'obtenir certains résultats visés auprès des services du gouvernement et des représentants élus. Dans un sens plus large, le terme peut faire référence à des actions publiques (par exemple des manifestations) ou à des activités de nature publique menées par diverses institutions (associations, cabinets-conseils, groupes de conseil, cercles de réflexion, ONG, avocats etc.); d'un point de vue plus limité, on peut le comprendre comme étant la protection des intérêts économiques par le secteur des entreprises commerciales (lobbying industriel), en fonction du poids du secteur sur la scène nationale ou mondiale».</p>
OCDE	<p>Selon l'<i>OCDE</i>, le lobbying est un élément naturel du processus démocratique. Par le partage d'expertise, l'expression de besoins légitimes et la fourniture d'éléments probants sur les problèmes liés aux politiques et la façon de les résoudre, divers groupes d'intérêts peuvent apporter aux pouvoirs publics des éclairages et des données utiles susceptibles de fonder les politiques publiques. Les informations représentant une diversité d'intérêts et de parties prenantes aident les décideurs politiques à comprendre les options et arbitrages possibles et peuvent, en définitive, conduire à de meilleures politiques.</p>

Annexe II – Diverses obligations de divulgation d’informations financières

Types de représentants d’intérêts:

- (A) ceux qui promeuvent leurs propres intérêts ou ceux de leurs membres
- (B) ceux qui promeuvent les intérêts de clients (intermédiaires)
- (C) ceux qui ne représentent pas des intérêts commerciaux

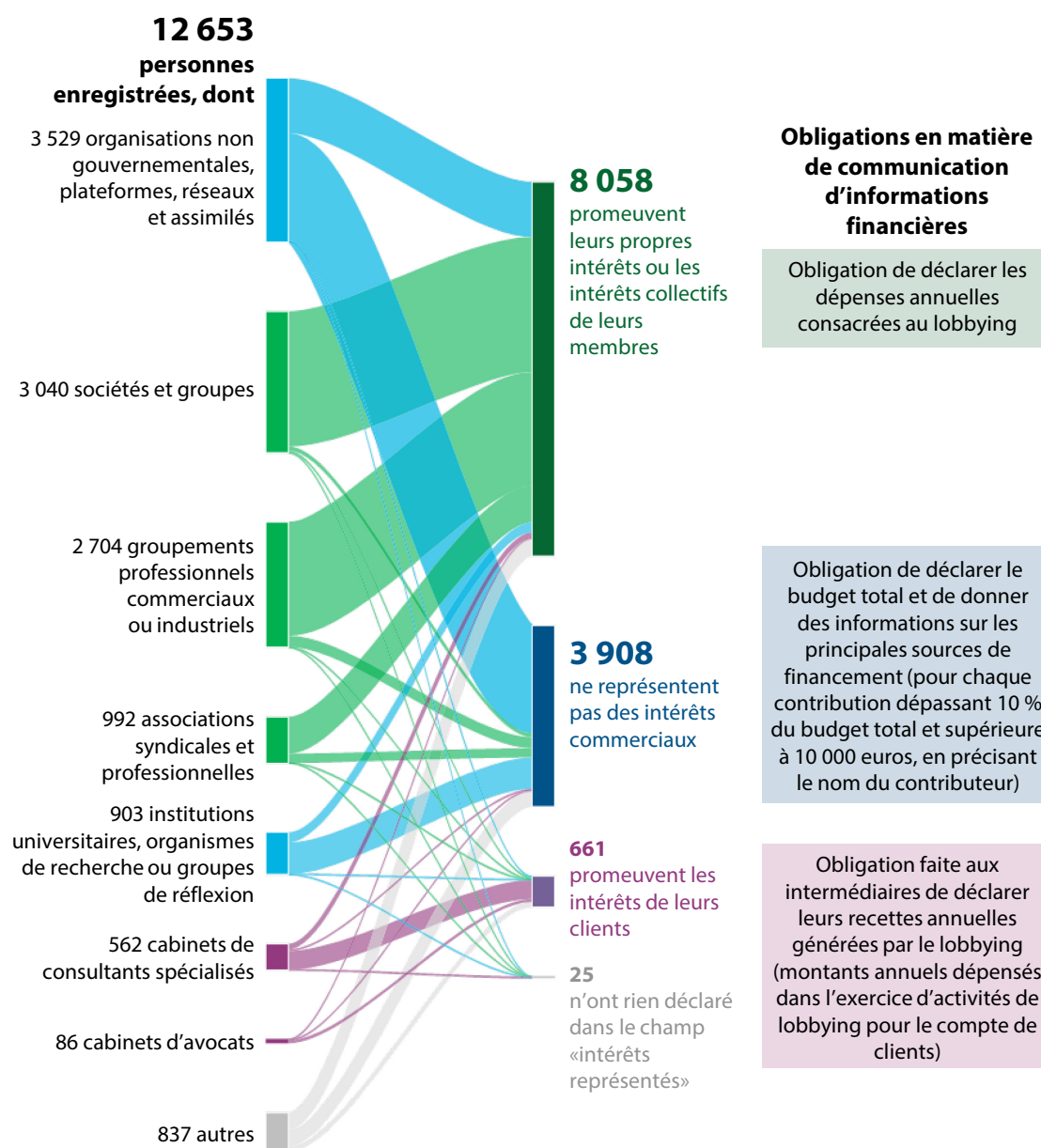
Données et informations financières à fournir par tous les demandeurs ou toutes les personnes enregistrées			(A)	(B)	(C)
Entité nouvellement constituée (oui/non)			✓	✓	✓
Dernier exercice clos			✓	✓	✓
Dates de début et de fin du dernier exercice clos			✓	✓	✓
Estimation des coûts annuels liés aux activités couvertes par le registre de transparence de l’UE			✓	X	X
Total estimé des recettes annuelles			X	✓	X
Budget total			X	X	✓
Informations complémentaires			✓	✓	✓
Intermédiaires engagés pour exercer les activités couvertes pour le compte du représentant d’intérêts	Pour le dernier exercice clos	Nom de l’intermédiaire et coûts de représentation	✓	X	X
	Pour l’exercice en cours	Nom de l’intermédiaire et coûts de représentation	✓	X	X
Clients concernés pour le compte desquels le demandeur a exercé des activités de représentation auprès des institutions de l’UE	Pour le dernier exercice clos	Liste complète des clients, précisant: a) le nom complet de chaque client (pas d’acronymes ni de termes génériques), b) les recettes, c) les propositions législatives, politiques ou initiatives de l’Union ciblées par les activités couvertes pour le compte de ce client particulier (elles doivent correspondre aux informations fournies à la rubrique 9 du formulaire d’enregistrement)	X	✓	X
	Pour l’exercice en cours	Nom du client	X	✓	X
Financement	Pour chaque contribution dépassant 10 % du budget total ET supérieure à 10 000 euros	Sources de financement par catégorie (financements et subventions de l’UE, financements publics, subventions non-UE, dons et contributions de membres) Nom du contributeur, montant et source de financement	X	X	✓
Subventions de l’UE contribuant aux frais de fonctionnement du demandeur/de la personne enregistrée	Pour le dernier exercice clos	Source, montant et montant total des subventions de l’UE	✓	✓	✓
	Pour l’exercice en cours (oui/non)	Source, montant et montant total des subventions de l’UE	✓	✓	✓

✓ Exigé

X Non exigé

Source: AII de 2021 et lignes directrices relatives au registre de transparence destinées aux demandeurs et aux personnes enregistrées.

Annexe III – Types de personnes enregistrées et de représentations d'intérêts déclarées



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'AIJ de 2021 et du registre de transparence de l'UE.

Sigles, acronymes et abréviations

ABAC: système de comptabilité d'exercice

AII: accord interinstitutionnel

OCDE: Organisation de coopération et de développement économiques

ONG: organisation non gouvernementale

TR-ADMIN: système informatique administratif du secrétariat du registre de transparence de l'UE

Glossaire

Accord interinstitutionnel: document convenu d'un commun accord qui régleme certains aspects de la consultation et de la coopération entre les institutions de l'UE.

Activités couvertes: activités de lobbying relevant du champ d'application de l'All.

Client: tout lobbyiste qui est engagé dans une relation contractuelle avec un intermédiaire afin que ce dernier promeuve les intérêts de ce représentant d'intérêts en exerçant des activités couvertes.

Conditionnalité: principe selon lequel les représentants d'intérêts doivent être inscrits dans le registre de transparence de l'UE pour être autorisés à exercer des activités de lobbying.

Demandeur: tout lobbyiste qui demande à être inscrit dans le registre.

Intermédiaire: tout représentant d'intérêts qui promeut les intérêts d'un client par l'exercice d'activités de lobbying.

Personne enregistrée: tout lobbyiste dont le nom est inscrit dans le registre de transparence de l'UE.

Représentant d'intérêts: toute personne physique ou morale, ou tout groupe, association ou réseau, qu'il soit formel ou informel, qui participe à des activités de lobbying couvertes par l'accord interinstitutionnel sur le registre de transparence de l'UE.

Réponses du Parlement

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2024-05>

Réponses du Conseil

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2024-05>

Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2024-05>

Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2024-05>

Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre V (Financement et administration de l'Union européenne), présidée par Jan Gregor, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de Jorg Kristijan Petrovič, Membre de la Cour, assisté de: Martin Puc, chef de cabinet; Mirko Iaconisi, attaché de cabinet; Margit Spindelegger, manager principale; Attila Horvay-Kovacs, chef de mission; Gediminas Macys, Quirino Mealha, Nita Tennilä, Elitsa Pavlova et Tetiana Lebedynets, auditeurs. L'assistance linguistique a été fournie par Jennifer Schofield.



De gauche à droite: Gediminas Macys, Attila Horvay-Kovacs, Elitsa Pavlova, Tetiana Lebedynets, Mirko Iaconisi, Jorg Kristijan Petrovic, Margit Spindelegger, Martin Puc, Nita Tennilä, Jennifer Schofield et Quirino Mealha.

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2024

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications éventuelles que vous avez apportées. Si vous réutilisez du contenu de la Cour des comptes européenne, vous avez l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsqu'une telle autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

— Figures 2, 5 et 7 – Icônes: ces figures ont été conçues à l'aide de ressources provenant du site <https://flaticon.com>. © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

HTML	ISBN 978-92-849-1933-8	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/30459	QJ-AB-24-006-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1970-3	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/514098	QJ-AB-24-006-FR-N

Le lobbying est un outil démocratique essentiel qui permet à des organisations et à des citoyens de contribuer à l'élaboration des politiques et à la prise de décision. Le Parlement européen et la Commission européenne ont mis en place le registre de transparence de l'UE au moyen d'un accord interinstitutionnel, auquel s'est joint le Conseil par la suite.

Nous avons vérifié si ce registre constitue un moyen utile d'assurer la transparence des activités de lobbying dans le contexte de l'élaboration des politiques et de la prise de décision au niveau de l'UE. Nous avons constaté qu'il fournissait des informations utiles aux citoyens. Toutefois, ces informations présentent des faiblesses et des lacunes qui réduisent la transparence des activités de lobbying exercées dans les trois institutions signataires.

Nous recommandons de renforcer le cadre régissant le registre et de publier des informations sur les réunions non programmées tenues avec des lobbyistes. Nous recommandons en outre d'améliorer les contrôles de la qualité des données et d'accroître la convivialité et l'utilité du site internet public.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/contact
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors