

Position paper. #17

Quelques pistes pragmatiques pour renforcer le registre européen des lobbys



JEAN COMTE

Journaliste spécialisé en affaires européennes à MLex

27 mai 2025

Fondé en 2008, et amélioré à plusieurs reprises depuis, le « registre de transparence » est le seul instrument d'encadrement du lobbying au sein des institutions européennes.

Avec plus de 14 000 inscrits, il est censé aider citoyens et journalistes à mesure l'ampleur des opérations de lobbying qui se jouent dans la capitale de l'UE – une tâche qu'il peine encore à accomplir de façon pleinement efficace.

Ce registre doit faire l'objet d'une évaluation d'ici le 2 juillet 2025. L'importance que les institutions européennes donneront à cet exercice n'est pas encore connu, mais cela constitue une bonne occasion pour exposer des pistes d'amélioration.

.

L'instrument central de l'encadrement du lobbying à Bruxelles

Le registre tel qu'il existe actuellement est le fruit d'un long développement, qui l'a peu à peu fait évoluer, d'un répertoire quasiment inutile à un outil incontournable de la vie bruxelloise, malgré ses nombreuses lacunes.

Initialement créé en 2008 par la Commission, puis étendu au Parlement en 2011, le registre était initialement complétement facultatif – les lobbys n'étaient aucunement obligés de s'y inscrire.

Plusieurs réformes ultérieures, motivées en particulier par les différents scandales qui ont frappé la capital européenne ces dernières années [1], l'ont fait peu à peu progresser.

La Commission, puis le Parlement ont conditionné les rencontres de certains de leurs membres à une inscription préalable, rendant cette démarche de facto incontournable pour tout représentant d'intérêt faisant son travail sérieusement. Les Etats membres ont partiellement rejoint le système à compter de 2021, ce qui signifie que les trois institutions co-législatrices de l'UE sont maintenant couvertes.

^[1] On pense en particulier au scandale du Qatargate, qui a éclaté fin 2022, concernant des eurodéputés qui auraient touche d'importantes sommes des autorités qataries pour modifier leur vote en faveur de l'émirat sur certaines résolutions.

Le registre, qui a maintenant plus de 14 000 inscrits, est devenu l'élément principal de l'encadrement du lobbying à Bruxelles. L'inscription y conditionne la possibilité de rencontrer les eurodéputés et une partie importante des fonctionnaires – tous les membres de la Commission ayant des fonctions d'encadrement à la Commission et au Parlement, et les directeurs généraux du Conseil. Le détail de ces rendez-vous est par ailleurs rendu public du côté de la Commission. Cela incite de nombreux lobbys à communiquer proactivement leur numéro d'inscription afin de démontrer leur engagement pour la transparence.

Un instrument encore imparfait

Malgré cette place centrale, le registre est loin d'être parfait, et peine à offrir, au moment où on le consulte, une image complète des actions de lobbying en cours.

Cela tient à plusieurs facteurs. Outre les erreurs ou incohérences que l'on peut repérer dans les déclarations, le fait que les trois institutions – Commission, Conseil, Parlement – appliquent des formes de conditionnalité et de transparence différentes brouille l'image général. Il est par exemple possible d'avoir la liste complète des lobbys rencontrés par un directeur de la Commission, accompagnée de compte-rendu publics, tandis que les Etats ne divulguent quasiment aucune information sur le sujet.

Plus fondamentalement, le registre souffre d'un défaut structurel dans son architecture : il n'est pas fondé sur un texte contraignant s'appliquant aux lobbyistes, et donc pas obligatoire. Pour des raisons à la fois juridique (la difficulté de trouver la base juridique adéquate dans les traités européens) et politique (le manque d'enthousiasme des décideurs pour se diriger vers un système juridiquement contraignant), les co-legislateurs ont opté pour un simple « accord interinstitutionnel », complété par des règles ou engagements internes à chaque institution. Les seules règles contraignantes – mais pas toujours respectées pour autant – sont donc celles qui s'appliquent aux membres de la Commission, du Conseil et du Parlement, et non aux lobbyistes en tant que tels.

Cela ouvre pour ces derniers la possibilité de contourner l'inscription, et empêche surtout la moindre sanction à leur égard [2] – excepté bien sûr la radiation du registre, qui restreint en retour leur capacité à faire du lobbying en les privant de la possibilité de rencontrer certains décideurs.

[2] Précisons toutefois que le droit pénal belge prévoit, dans les cas extrêmes de corruption, des sanctions.

Nos propositions

Dans l'idéal, rendre le registre réellement obligatoire serait une réelle avancée. Mais cette réforme, – qui nécessiterait de revoir en profondeur le système –, se révèlerait trop ambitieuse pour les institutions européennes.

Au-delà de cette piste radicale, on peut toutefois identifier dans le cadre actuel un certain nombre d'actions pragmatiques qui permettraient de rendre le registre plus fiable, sans bouleverser son économie globale.

Proposition 1

Impliquer davantage les États membres

Malgré leur inclusion limitée depuis 2021, les États membres restent le « trou noir » de la transparence.

Le registre les couvre de deux façons : via le Conseil de l'UE (l'institution qui les représente collectivement) et via les représentations permanentes (les ambassades qui réunissent les représentants de chaque pays chargés de négocier les projets de texte).

Au Conseil de l'Union, les hauts fonctionnaires ne peuvent rencontrer que les lobbyistes inscrits au registre. Ils n'ont toutefois que très peu de relation avec les représentants d'intérêt.

Il en va différemment des attachés des représentations permanentes (les « ambassades » des 27 à Bruxelles, qui négocient directement les projets de règlement ou directive). Ces représentations ne sont que très partiellement couvertes : en 2021, les États ont pris l'engagement pour leurs ambassadeurs de ne rencontrer que les lobbyistes inscrits, exclusivement lorsque leur États occupe la présidence tournante du Conseil de l'UE ou se prépare à le faire – soit un semestre tous les quatorze ans. Dans les faits, plusieurs États ont toutefois joué le jeu de la transparence, en publiant la liste de ces rendez-vous et surtout en rendant la pratique permanente.

Mais cela ne couvre en fait que peu de rencontres, car les lobbyistes ne démarchent pas les ambassadeurs mais plutôt les diplomates situés plus bas dans la hiérarchie, qui sont directement en charge de négocier les projets de textes – et qui échappent a toute obligation car ils n'ont pas le statut d'ambassadeur.

Nous suggérons d'étendre cette obligation de ne rencontrer que des lobbyistes inscrits au registre à l'ensemble des attachés qui négocient et de le rendre permanent. Ces informations, pour l'instant éparpillées sur les sites des différentes représentations permanentes, pourraient aussi être centralisées.

Proposition 2

Étendre au Parlement et au Conseil les comptes-rendus

Depuis le début de cette année, une grande partie des fonctionnaires de la Commission européenne (chef d'unité et tous les échelons supérieurs) publient des comptes-rendus de chacune de leur rencontre avec un lobbyiste. La valeur ajoutée de ces documents – souvent très brefs et élusif – reste limité. Ils ont toutefois permis d'améliorer la transparence de l'institution, en donnant une idée plus précise de ce que chaque lobby demande à l'exécutif[3].

Nous suggérons d'étendre cette obligation aux députés européens et aux diplomates des représentations permanentes.

Proposition 3

Plus de capacité, plus de contrôle

Il y a quelques années, le registre était entaché d'erreurs, avec des inscrits qui déclaraient des montants de lobbying erronés, ou ne mettaient pas à jour leur informations de contact.

La situation s'est améliorée, mais les données présentes dans le registre sont encore loin d'être fiables à 100%. On peut encore observer des incohérences dans les données financières, les clients déclarés par les consultants ou les listes de rendez-vous avec la Commission. La dernière réforme des règles financières, en 2022, a d'ailleurs été suivie de plusieurs mois de confusion, prouvant que les inscrits ont du mal à respecter les règles de déclarations, quelquefois sans intention malveillantes.

Le secrétariat du registre ne comprend que onze équivalent temps plein, un chiffre plutôt faible pour la gestion de plus de 14 000 inscrits. Nous proposons de doubler ou tripler ce nombre, afin de permettre au secrétariat d'avoir une réelle capacité de contrôle, et de s'assurer de la fiabilité des informations déclarées.

Ce secrétariat renforcé pourrait également communiquer plus proactivement auprès des fonctionnaires, diplomates et députés, qui ignorent souvent leurs obligations en matière de transparence.

https://ec.europa.eu/transparencyinitiative/meetings/meeting.do?host=5f4689e0-

^[3] Ces comptes-rendus sont publiés par chaque direction générale et chaque cabinet de commissaire sur une page spécifique – à titre d'exemple, celle de la direction générale du Commerce est consultable ici :

Proposition 4

Réformer les règles relatives aux données financières

Jusqu'en 2021, tous les inscrits au registre devaient y déclarer le montant financier annuel qu'ils dédiaient aux activités de lobbying. Cela permettait aux chercheurs et journalistes de comparer ces différents montants ainsi que d'établir quelles entités dépensaient le plus sur un projet de texte en particulier.

Mais une réforme mise en place en 2022 a établi un système différencié pour les différents types d'inscrits : les représentants du secteur privé déclarent encore un budget de lobbying, mais les ONG déclarent leur budget total – lequel peut être beaucoup plus élevé pour celles qui ont des activités autres que le lobbying. Cela fausse les comparaisons. Nous proposons de revenir au système antérieur.

CONTACT



contact@observatoire-ethique-publique.com



07-68-46-86-01



9 rue Auguste Angellier - 59 000 Lille



https://www.observatoireethiquepublique.com/



