

# Réponse du CCBE à la consultation publique sur une proposition relative à un registre de transparence obligatoire

20/05/2016

*Le Conseil des barreaux européens (CCBE) représente les barreaux de 32 pays membres et 13 pays associés et observateurs, soit plus d'un million d'avocats européens.*

## QUESTIONNAIRE

La Commission européenne sollicite l'avis de toutes les parties intéressées sur les performances de l'actuel registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration des politiques de l'UE et à leur mise en œuvre et sur son évolution future vers un système obligatoire pour le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne.

À quel titre répondez-vous à ce questionnaire ?

En tant que représentant d'une organisation enregistrée dans le registre de transparence

Veillez indiquer votre numéro d'inscription au registre :

4760969620-65

Name of the organisation:

Conseil des barreaux européens (CCBE)

Veillez indiquer votre pays de résidence :

Belgique

À quel type votre organisation appartient-elle ?

Associations syndicales et professionnelles

Personne de contact pour cette consultation publique :

Simone Cuomo ([cuomo@ccbe.eu](mailto:cuomo@ccbe.eu))

## A. QUESTIONS GÉNÉRALES (7 questions)

### 1. La transparence et l'UE

1.1 Les institutions de l'UE interagissent avec un large éventail de groupes et d'organisations représentant des intérêts spécifiques. Dans le cadre du processus décisionnel, il est légitime et nécessaire de veiller à ce que les politiques de l'Union correspondent aux intérêts des citoyens, des entreprises et des autres acteurs concernés. Le processus décisionnel doit être transparent, afin de permettre un contrôle approprié et de veiller à ce que les institutions de l'Union rendent des comptes.

\* a) Considérez-vous que le lobbying éthique et transparent contribue positivement à l'élaboration des politiques ?

Oui, tout à fait

Oui, partiellement

Non

Sans avis

Commentaires ou suggestions (facultatif)

\* b) On entend souvent dire que pour bien réglementer les activités de lobbying, la transparence (c'est-à-dire le fait de faire la clarté sur la manière dont fonctionnent les groupes d'intérêts et les décideurs) ne suffit pas. Parmi les autres principes ci-dessous, quels sont ceux que vous estimez importants pour bien encadrer les relations avec les représentants d'intérêts ?

Plusieurs réponses sont possibles

L'intégrité

L'égalité d'accès

Autre (veuillez préciser dans le champ «Commentaires ou suggestions» ci-dessous)

Sans avis

Commentaires ou suggestions (facultatif)

La reconnaissance des intérêts légitimes, des préoccupations et des caractéristiques des différentes professions engagées dans les activités de lobbying.

\* c) Selon vous, quel est le degré de transparence des institutions européennes en tant qu'institutions publiques ?

Elles sont très transparentes

- Elles sont relativement transparentes
- Elles ne sont pas du tout transparentes
- Sans avis

Commentaires ou suggestions (facultatif)

La transparence devrait être une obligation partagée entre les institutions européennes et les acteurs concernés. Les institutions de l'UE n'assument pas toujours leurs responsabilités à cet égard, par exemple en ce qui concerne l'empreinte législative et les trilogues comme demandé par le Médiateur européen.

- \* 1.2 Le registre de transparence fournit aux responsables politiques et aux fonctionnaires des informations sur ceux qui les approchent en vue d'influer sur l'élaboration des décisions et des politiques et sur leur mise en œuvre. Le registre permet aussi au public d'exercer un contrôle en donnant aux citoyens et à d'autres groupes d'intérêts la possibilité de suivre les activités et l'influence potentielle des représentants d'intérêts.

Estimez-vous que le registre de transparence soit un outil utile pour réglementer les activités de lobbying ?

- Très utile
- Plutôt utile
- Tout à fait inutile
- Sans avis

Commentaires ou suggestions (facultatif)

## 2. Champ d'application du registre

- \* 2.1 Le registre porte notamment sur les activités de lobbying, de représentation d'intérêts et de plaidoyer. Il couvre toutes les activités menées pour influencer, directement ou indirectement, sur l'élaboration des politiques, leur mise en œuvre et le processus décisionnel au sein du Parlement européen et de la Commission européenne, quel que soit le lieu où elles sont menées ou le canal ou mode de communication utilisé. Cette définition est-elle appropriée ?

- Oui, tout à fait
- Oui, partiellement

Non

Sans avis

Commentaires ou suggestions (facultatif)

Le champ d'application des activités menant à l'inscription au registre doit être clairement défini. Ce point est particulièrement important pour les avocats, car à l'inverse des organisations de lobbying professionnelles, ils rencontrent régulièrement les représentants de l'UE pour de nombreuses autres raisons que le lobbying. Ces rencontres se font notamment dans le cadre des litiges et des notifications (comme pour le règlement sur les concentrations). Les avocats ne les rencontrent souvent que pour ces questions.

Les termes « plaider » et « mise en œuvre des politiques » sont ambigus dans ce contexte, car ils désignent également ces activités. De plus, le mot « indirectement » élargit considérablement le champ d'application et peut mener à une situation dans laquelle pratiquement tous les contacts avec les institutions européennes relèveraient des règles du registre. Le CCBE s'opposerait fermement à ce que, par exemple, les avocats soient contraints de s'y conformer uniquement parce qu'ils sont en contact avec les institutions dans le seul but d'obtenir des informations sur des législations à venir. Pour le CCBE, il faut donc clarifier le sens exact du mot « indirectement », notamment pour les avocats qui conseillent leurs clients sur la législation future. Ces clarifications doivent intégrer le fait que les activités concernées par le registre impliquent nécessairement certaines formes de contacts avec une institution européenne ou l'un de ses représentants, par correspondance, appel téléphonique ou rencontres (« extériorisation »). Les activités d'une autre nature relèvent du secret professionnel et ne peuvent pas être divulguées par les avocats, conformément à leurs règles déontologiques.

De plus, le paragraphe 7 de l'accord interinstitutionnel considère même l'élaboration de lettres, de documents d'information, de consultation ou de position comme des activités relevant du champ d'application du registre. La simple élaboration de tels documents constitue une activité inévitablement confidentielle vis-à-vis d'un tiers et relève clairement du secret professionnel. Elle ne peut justifier l'inscription au registre ni mener à des demandes d'informations. Comme susmentionné, seules les activités qui nécessitent un contact direct avec des représentants des institutions européennes doivent être inscrites dans le registre.

Le CCBE reconnaît que les lignes directrices ont tenté de répondre à ces préoccupations, mais elles l'ont fait sous la forme d'une interprétation administrative de l'accord interinstitutionnel et non au sein de l'accord lui-même. Cette situation engendre une insécurité juridique non souhaitable, particulièrement dans le cadre d'un registre obligatoire.

Pour le CCBE, le *Projet de recommandation du Comité des Ministres aux États membres relatif à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique* offre une définition satisfaisante de « lobbying » qui répond aux préoccupations susmentionnées. « "Lobbying" désigne la représentation d'intérêts spécifiques par le biais d'une communication auprès d'un agent public et qui fait partie d'une action à la fois structurée et organisée visant à influencer la prise de décision publique. »

\* 2.2 Le registre ne s'applique pas à certaines entités, comme les églises et les communautés religieuses, les partis politiques, les services gouvernementaux des États membres, les gouvernements des pays tiers, ainsi que les organisations intergouvernementales internationales et leurs missions diplomatiques. Les autorités publiques régionales et leurs bureaux de représentation ne doivent pas s'enregistrer, mais peuvent le faire s'ils le souhaitent. En revanche, le registre s'applique aux autorités locales et municipales et aux villes, ainsi qu'aux associations et réseaux créés pour les représenter. Selon vous, le champ d'application du registre devrait-il être :

modifié pour exclure certains types d'entités (veuillez préciser dans la partie « Commentaires ou suggestions » ci-dessous) ?

- modifié pour inclure certains types d'entités (veuillez préciser dans la partie «Commentaires ou suggestions» ci-dessous) ?
- conservé tel qu'il est actuellement ?
- Sans avis

Commentaires ou suggestions (facultatif)

En règle générale, toute activité relevant du champ d'application du lobbying devrait impliquer l'inscription au registre indépendamment de la nature de l'entité engagée dans l'activité, pour autant que des règles particulières reflétant les particularités de ces entités soient prévues dans certaines circonstances.

### 3. Site web du registre

3.1 Donnez votre avis sur les aspects suivants du site web du registre:

	Bon	Moyen	Mauvais	Sans avis
*Conception et structure	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
*Disponibilité des informations/documents	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
*Facilité d'utilisation de la fonction de recherche	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
*Accessibilité (fonctions pour les personnes malvoyantes ou pour faciliter la lecture des pages, par exemple)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
*Accès au moyen d'appareils portables	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>

Commentaires ou suggestions (facultatif)

### 4. Autres commentaires

Commentaires ou idées complémentaires concernant d'autres sujets que vous jugez importants dans le cadre de cette consultation publique (facultatif)

Un registre de transparence supposé être non contraignant, résultant d'un simple accord entre les institutions européennes et rendu de facto obligatoire par l'imposition d'éléments de dissuasions pour ceux qui n'y adhèrent pas, ne convient pas. Le registre doit soit être complètement volontaire ou juridiquement contraignant. Un cadre juridique adéquat est nécessaire afin de rendre le registre juridiquement contraignant. Le CCBE est d'avis que tenter de mettre en place un registre obligatoire sans base légale pour le faire ouvre la porte à des recours potentiels.

Si vous le souhaitez, vous pouvez apporter des informations complémentaires (documents, rapports, etc.) à l'appui de vos réponses à cette consultation publique. Veuillez télécharger un maximum de trois

fichiers ne dépassant pas 1 Mo chacun. Les pièces jointes d'un volume supérieur ne seront pas prises en considération.

Pièces jointes

La partie B comprend des questions qui nécessitent une certaine connaissance du registre de transparence. Passer à la partie B (facultatif).

\* **Souhaitez-vous passer à la partie B ?**

Oui

Non

## **B. QUESTIONS SPÉCIFIQUES (13 questions)**

### **1. Structure du registre**

\* 1.1 Le registre invite les organisations à s'inscrire dans une de ses sections: cabinets de consultants spécialisés, ONG, associations professionnelles, etc. (annexe I de l'accord interinstitutionnel).

Avez-vous rencontré des difficultés avec cette répartition ?

Oui

Non

Sans avis

Commentaires ou suggestions (facultatif)

### **2. Communication et qualité des données**

\* 2.1 Les entités qui s'inscrivent dans le registre sont priées de fournir certaines informations (coordonnées, objectifs et mandat de l'organisation, dossiers législatifs suivis, domaines d'intérêt, membres, données financières, etc.) pour déterminer leur profil, leur capacité et les intérêts qu'elles représentent (annexe I de l'accord interinstitutionnel).

Les informations que les entités qui s'inscrivent sont invitées à fournir sont-elles appropriées ?

Oui, tout à fait

Non, on en demande trop

Non, on en demande trop peu

Sans avis

Commentaires ou suggestions (facultatif)

Comme susmentionné, le CCBE estime que les caractéristiques de chaque profession doivent être reconnues, par exemple, l'obligation d'un avocat de fournir des informations sur les dossiers législatifs qu'il suit peut entrer en conflit avec le secret professionnel.

Les détails des informations financières devant être divulguées n'ont aucun rapport avec l'objectif légitime de transparence recherché et les résultats de cette divulgation d'informations devant rester privées, comme la structure de l'organisation interne de l'entité engagée dans des activités de lobbying, ses frais de fonctionnement et ses bénéfices.

\* 2.2 Est-il facile de fournir les informations demandées ?

- Oui, tout à fait
- Oui, partiellement
- Non
- Sans avis

Commentaires ou suggestions (facultatif)

Il est nécessaire de trouver un équilibre entre la charge imposée aux inscrits et l'objectif de transparence. Les exigences actuelles ne permettent pas un tel équilibre et font peser une charge trop importante sur les épaules des inscrits sans que cela serve un objectif de transparence.

\* 2.3 Selon vous, serait-il possible de simplifier davantage les exigences en matière de communication de données ?

- Oui
- Non
- Sans avis

Commentaires ou suggestions (facultatif)

\* 2.4 Quel est votre avis sur la qualité globale des données figurant dans le registre ?

- Bonne qualité
- Qualité moyenne
- Mauvaise qualité
- Sans avis

Commentaires ou suggestions (facultatif)

### 3. Code de conduite et procédure relative aux alertes et aux plaintes

- \* 3.1 Le code de conduite définit les règles qui s'appliquent à tous ceux qui s'enregistrent, ainsi que les principes fondamentaux concernant les normes de comportement dans toutes les relations entretenues avec les institutions de l'UE (annexe III de l'accord interinstitutionnel). Selon vous, le code s'appuie-t-il sur un solide ensemble de règles et de principes ?

- Oui, tout à fait
- Oui, partiellement
- Non
- Sans avis

Commentaires ou suggestions (facultatif)

3.2 Toute personne peut déclencher une alerte ou déposer une plainte concernant un éventuel non-respect du code de conduite. Les alertes concernent des erreurs factuelles, tandis que les plaintes portent sur des violations graves liées à des comportements (annexe IV de l'accord interinstitutionnel).

- \* a) Selon vous, la procédure de traitement des alertes et des plaintes est-elle adéquate ?

- Oui, tout à fait
- Oui, partiellement
- Non
- Sans avis

Commentaires ou suggestions (facultatif)

Le CCBE admet que le code de conduite s'appuie sur un solide ensemble de règles et de principes. Néanmoins, la procédure d'exécution ne respecte pas les principes de procédure régulière et de procès équitable.

En vertu de l'accord interinstitutionnel, les violations du code de conduite font à la fois l'objet d'une enquête et de sanctions de la part du secrétariat commun du registre de transparence, qui agit au nom de la Commission et du Parlement et est donc à la fois juge et partie. Les principes de procédure régulière et de procès équitable sont donc violés, comme l'a reconnu la CEDH. De plus, le fait qu'un tel organe puisse imposer des sanctions disciplinaires à un avocat est incompatible avec les principes d'autorégulation professionnelle et d'indépendance des membres de la profession d'avocat face aux autorités publiques. Ce principe est fondé sur le fait que les avocats peuvent défendre leurs clients contre les autorités. On ne peut concevoir, dans une société démocratique, que les avocats soient soumis à la pression des autorités publiques contre lesquelles ils s'opposent, ou qu'il puisse y avoir ne serait-ce que le moindre doute qu'une pression puisse être exercée. C'est d'autant plus vrai dans le cas de la Commission puisque les avocats engagés dans des activités de lobbying impliquant la Commission le font généralement dans le cadre d'une pratique européenne plus large impliquant la défense de clients dans des procédures dans lesquelles la Commission est la partie adverse. L'accord interinstitutionnel doit par conséquent être modifié et prévoir un organisme indépendant qui examine les violations présumées du code de conduite. Il peut s'agir, par exemple, d'un juge ou d'un juge retraité du Tribunal ou de la Cour de justice.



De plus, l'autorité de mise en œuvre doit disposer de ressources suffisantes pour s'assurer du respect du cadre réglementaire sur la transparence de façon à ne pas dépendre d'autres parties prenantes pour se décharger de sa responsabilité à cet égard.

\* b) Estimez-vous que les noms des organisations qui sont suspendues dans le cadre de la procédure relative aux alertes et aux plaintes devraient être rendus publics ?

- Oui
- Non
- Sans avis

Commentaires ou suggestions (facultatif)

Les suspensions avant une décision définitive ne doivent jamais être rendues publiques. Les suspensions faisant suite à une décision définitive devraient être rendues publiques uniquement si la gravité des faits rend cette publication indispensable pour l'intérêt public, par exemple dans les affaires de corruption ou de violations répétées.

#### 4. Site web du registre – enregistrement et mise à jour

4.1 Comment jugez-vous les procédures d'enregistrement et de mise à jour sur le site web du registre ?

	Simple	Satisfaisantes, mais à améliorer	Lourdes	Sans avis
*Procédure d'enregistrement	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
*Procédure de mise à jour (annuelle et partielle)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>

Commentaires ou suggestions (facultatif)

#### 5. Avantages actuels liés à l'enregistrement

5.1 Le Parlement européen et la Commission européenne proposent actuellement certains avantages pratiques (incitations) liés à la présence dans le registre. La Commission a également annoncé son intention de modifier prochainement ses règles relatives aux groupes d'experts en vue de lier l'appartenance à un groupe à l'enregistrement dans le registre. Quelle importance accordez-vous aux avantages suivants ?

Pour le Parlement européen (PE)

	Très important	Assez important	Sans importance	Sans avis

<p><b>*Accès aux bâtiments du Parlement:</b> les titres d'accès de longue durée aux bâtiments du PE ne sont délivrés qu'à des personnes qui représentent des organisations enregistrées ou qui travaillent pour elles</p>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<p><b>*Auditions publiques des commissions:</b> les orateurs invités à intervenir lors d'une audition doivent être enregistrés</p>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<p><b>*Parrainage:</b> le Parlement n'accorde pas son parrainage à des organisations qui ne sont pas enregistrées</p>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Pour la Commission européenne

	Très important	Assez important	Sans importance	Sans avis
<p><b>*Réunions:</b> les organisations ou personnes agissant en qualité d'indépendants qui exercent des activités concernées par le registre doivent être enregistrées pour pouvoir participer à des réunions avec les commissaires, les membres des cabinets et les</p>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

directeurs généraux				
<p><b>*Consultations publiques:</b> la Commission informe automatiquement les entités enregistrées en cas de consultation portant sur des domaines d'intérêt qu'elles ont indiqués; elle établit une distinction entre entités enregistrées et non enregistrées lors de la publication des résultats</p>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<p><b>*Parrainage:</b> les commissaires n'accordent pas leur parrainage à des organisations pertinentes qui ne sont pas enregistrées</p>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<p><b>*Listes de diffusion:</b> les organisations figurant sur des listes de diffusion en vue d'être averties de certaines activités de la Commission sont priées de s'enregistrer</p>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<p><b>*Groupes d'experts:</b> leurs membres doivent être enregistrés dans le registre de transparence pour pouvoir être nommés (concerne les organisations et personnes</p>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

désignées pour représenter un intérêt commun à plusieurs parties intéressées dans un domaine d'action spécifique)				
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--	--

Commentaires ou suggestions (facultatif)

Le système d'incitations, qui consiste en fait à dissuader de ne pas s'inscrire, est inapproprié. Forcer les entités dont les activités sont reprises dans le champ d'application du registre ne devrait se faire qu'au travers d'un cadre juridique adéquat et pas par des décisions unilatérales des institutions européennes qui, sans aucun fondement juridique, nient les droits de certaines entités dont d'autres jouissent.

En outre, il convient de déterminer si les restrictions imposées aux lobbyistes non inscrits, telle que l'impossibilité de rencontrer des représentants des institutions, devraient s'appliquer uniquement à l'égard des activités relevant du champ d'application du registre.

## 6. Caractéristiques d'un futur système obligatoire

\* Estimez-vous que d'autres interactions entre les institutions de l'UE et les groupes d'intérêts pourraient être subordonnées à un enregistrement préalable (possibilité d'avoir accès aux députés européens et aux fonctionnaires de l'UE, à des événements ou à des locaux ou de figurer sur des listes de diffusion spécifiques, par exemple) ?

- Oui
- Non
- Sans avis

Commentaires ou suggestions (facultatif)

\* 6.2 Êtes-vous d'accord avec le point de vue de la Commission selon lequel le Conseil de l'UE devrait participer au nouvel accord interinstitutionnel relatif à un registre obligatoire ?

- Oui
- Non
- Sans avis

Commentaires ou suggestions (facultatif)

Le CCBE se positionne en faveur d'un traitement égal envers les entités engagées dans des activités relevant du champ d'application du registre et envers les institutions envers lesquelles ces activités sont destinées.

## 7. Au-delà de Bruxelles

\* 7.1 Comment compareriez-vous globalement le registre de transparence avec les «registres de lobbyistes» existant au niveau des États membres de l'UE ?

- Il est meilleur
- Il est moins bon
- Il n'est ni meilleur, ni moins bon
- Sans avis

Bonnes pratiques ou enseignements tirés de l'expérience acquise au niveau des États membres de l'UE et pièges à éviter (facultatif)

## 8. Autres commentaires

Commentaires ou idées complémentaires concernant d'autres sujets que vous jugez importants dans le cadre de cette consultation publique (facultatif)

La protection du secret professionnel, des principes de procédure régulière et de procès équitable (*nulla poena sine lege*) – dont les définitions et le champ d'application sont clairs – sont des valeurs essentielles de la profession d'avocat et engendrent des inquiétudes dans le contexte actuel. Seul un registre obligatoire avec une base légale appropriée permettra de répondre correctement à ces inquiétudes.

\* Publication de votre consultation

- J'accepte que ma contribution soit publiée
- Je refuse que ma contribution soit publiée

[Déclaration relative à la protection de la vie privée](#)