



**Comité européen de liaison
sur les Services d'intérêt général**
**European Liaison Committee
on Services of General Interest**
**Europäisches Verbindungskomitee
"Dienstleistungen von allgemeinem Interesse"**

Secrétariat / Secretariat / Sekretariat : RESEAUX SERVICES PUBLICS

E-mail : celsig@celsig.org

Site Web: www.celsig.org

16, avenue Boileau
B-1040 BRUXELLES
BELGIQUE
Tél : + 32 2 739 15 30
Fax : + 32 2 739 15 39

Le 28 août 2006

Contribution
du Comité européen sur les services d'intérêt général
au Livre vert de la Commission européenne
« Initiative européenne en matière de transparence »

Le Comité européen sur les services d'intérêt général (C.E.L.S.I.G.) a participé à l'audition du 11 juillet 2006, organisée conjointement par le Comité économique et social européen et la Commission européenne. Cette audition portait sur deux questions bien précises : 1) « l'enregistrement des organisations de la société civile et des autres groupes d'intérêt » et 2) le principe d'« un code de conduite commun aux organisations de la société civile et aux autres groupes d'intérêt ». Cette contribution confirmera le contenu des interventions du CELSIG le 11 juillet (faites par Jean-Claude Boual) et élargira le propos à d'autres questions posées par le Livre vert de la Commission.

I – Remarques préliminaires et définitions

1, L'Union européenne est une construction politique et institutionnelle originale et sans précédent. Elle n'est ni une organisation internationale classique, ni un Etat. Une de ses originalités majeure est de devoir construire ses institutions, inventer leur fonctionnement en innovant continûment et concomitamment à son propre développement et pour répondre à ses objectifs. Pour une part, elle est le fruit d'une « technocratie éclairée », qui pendant une cinquantaine d'années, a su exprimer avec l'assentiment le plus souvent passif des populations, l'intérêt communautaire. Mais l'Union est aujourd'hui de plus en plus souvent ressentie comme coupée des citoyens et vue comme une immense machine bureaucratique, inaccessible aux citoyens européens.

Par ailleurs, les exigences démocratiques des citoyens vis-à-vis des institutions en général, locales, nationales comme européennes, sont aujourd'hui bien plus importantes que naguère. C'est, entre autres, ce que reconnaît le Traité instituant une Constitution pour l'Europe, dans son article I-47, qui stipule :

« Les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union.

Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile.

En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission procède à de larges consultations des parties concernées.

Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'Etats membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission, dans le cadre de ses attributions, à

soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application de la Constitution. La loi européenne arrête les dispositions relatives aux procédures et conditions requises pour la présentation d'une telle initiative citoyenne, y compris le nombre minimum d'Etats membres dont les citoyens qui la présentent doivent provenir ».

Enfin, les Européens sont aujourd'hui de plus en plus interdépendants car pour tous les politiques communautaires deviennent des politiques domestiques à chaque Etat membre et inversement les politiques intérieures de chaque Etat sont de plus en plus communautaires.

Ce dont il est question, c'est bien l'invention de nouvelles formes de démocratie adaptées aux spécificités de l'intégration européenne.

L'objectif de transparence, que propose le Livre vert, est capital et nous partageons l'essentiel des propositions en la matière. Mais cet objectif n'est qu'un élément de cette nouvelle démocratie à construire ensemble.

2, Deuxième remarque préliminaire tout aussi déterminante : pourquoi existe-t-il du lobbying au sein de l'Union européenne ? Pourquoi des groupes d'intérêt, de nature diverse, éprouvent-ils le besoin d'intervenir auprès des instances communautaires et particulièrement auprès de la Commission (et des fonctionnaires communautaires) et du Parlement européen ? Pourquoi le lobbying européen ne s'exerce-t-il pas de la même manière sur le Conseil et les Etats membres ?

La Commission indique, dans son Livre vert, que *« le lobbying est une activité légitime dans le cadre d'un système démocratique, qu'elle soit menée par des citoyens ou des entreprises, des organisations de la société civile et d'autres groupes d'intérêt ou par des entreprises travaillant pour le compte de tiers (spécialistes des affaires publiques, groupes de réflexion et avocats) .»*

Le CELSIG partage l'opinion que le lobbying est une activité légitime dans le cadre communautaire et qu'il est un élément de la démocratie de l'Union. Il est rendu indispensable par la nature même du projet et des institutions communautaires, par le rôle et la composition de la Commission.

Le lobbying s'est développé du fait d'une conjonction de facteurs, en particulier :

- le fait que le projet européen ne soit pas pré-établi et qu'il soit à inventer au fur et à mesure,
- le besoin pour la Commission européenne dans son rôle essentiel d'impulsion de l'intérêt communautaire de connaître les réalités diversifiées de l'Union,
- la nécessité d'inventer de nouvelles politiques et des normes juridiques adaptées à ces enjeux,
- la nécessité, dans nombre de cas, de pouvoir dépasser le repli de chacun des Etats-membres sur son propre intérêt national au détriment de l'intégration communautaire.

La composition de la fonction publique communautaire, ses missions, le nombre réduit de fonctionnaires (20000 environ pour une population de 480 millions d'européens), l'origine de ceux-ci, impliquent pour chaque dossier qu'ils sachent, selon une déontologie stricte, s'entourer d'avis divers et qu'ils soient à l'écoute des divers groupes d'intérêt car il leur est impossible de connaître *a priori* la diversité des situations dans une Union à 25 Etats membres. Garants de « l'intérêt général de la communauté », ils ne doivent pas se laisser emporter vers les intérêts les mieux représentés ou les plus richement dotés en lobbyistes. C'est cette situation bien particulière des institutions de l'Union, que sont la Commission et le Parlement, qui fonde la légitimité du lobbying et en fait un élément indispensable de la démocratie communautaire. C'est la vigilance permanente et l'application d'une déontologie stricte de la part des membres de ces institutions qui évitent que la démocratie ne dérape vers l'intérêt particulier d'un groupe de pression particulièrement puissant au détriment de l'intérêt général.

Cette « maïeutique » démocratique d'émergence et de mise en œuvre de l'intérêt communautaire est donc particulièrement complexe et délicate. Il est, en conséquence, important que les instances communautaires, notamment la Commission, en prolongement du Livre vert sur une initiative européenne en matière de transparence et du Livre blanc de la Commission sur la gouvernance européenne, réfléchissent afin de fonder et approfondir les méthodes et pratiques démocratiques qui découlent du lobbying. Cette réflexion est d'autant

plus nécessaire que dans maints pays de l'Union, le lobbying est considéré comme une activité antidémocratique et donc pour beaucoup à proscrire. **Il ne suffit pas d'affirmer que le lobbying est une activité légitime, encore faut-il le démontrer.** C'est indispensable pour créer la confiance entre les citoyens européens et les institutions communautaires. C'est cette réflexion qui permettra de dégager les propositions originales, différentes de celles de pays comme le Canada ou les Etats-Unis d'Amérique, car les objectifs et institutions de ces Etats sont très différents de ceux de l'Union. Il en est de même par rapport à des solutions imaginées par et dans des Etats membres, qui peuvent, certes, servir à la réflexion communautaire mais ne sauraient répondre aux questions posées au niveau de l'Union. Le CELSIG souhaite donc que, dans les suites que la Commission donnera à son Livre vert sur la transparence (Livre blanc ou toute autre forme), cette question soit largement abordée.

3, La troisième remarque préliminaire porte sur la définition des termes « lobbying » et « lobbyistes ».

La Commission définit le « lobbying » comme « *toutes activités qui visent à influencer sur l'élaboration des politiques et les processus décisionnels des institutions européennes* ». Cette définition très générale n'est pas fautive mais elle est trop imprécise et amalgame des activités qui, par leur nature et leurs objectifs, sont extrêmement différentes, voire ont peu de rapport entre elles, même si certaines méthodes de dialogue avec les institutions européennes semblent les rapprocher. Il convient donc de procéder aux clarifications nécessaires, aussi bien dans les textes que dans la pratique des institutions européennes.

En effet, peut-on assimiler les activités d'une ONG qui agit contre la misère et la pauvreté et qui souhaite participer à la définition et à la mise en œuvre des politiques communautaires, avec l'activité d'un cabinet d'avocats spécialisés mandaté par un grand groupe industriel du type Microsoft ou Montaso dont l'activité est d'essayer de convaincre les institutions européennes que la législation doit s'adapter à leurs produits ? Ni les moyens financiers et humains, ni les méthodes de travail, ni leur déontologie, ne sont de même nature. Le cabinet d'avocats, avec des moyens conséquents issus de ses clients, défend alors des intérêts particuliers, industriels ou marchands, parfaitement légitimes et fait du « lobbying » d'intérêt de groupe. Pour une ONG qui défend une cause, souvent avec des buts non-lucratifs et avec des moyens le plus souvent faibles et issus de la société civile, ne faut-il pas parler plutôt d'« *advocating* » au sens de défendre, de soutenir une cause ? Le cabinet d'avocats appliquera, certes, la déontologie de sa profession, définie à la fois par la loi et par les organisations professionnelles (ordre des avocats, etc.), l'ONG pratiquera à partir des lois sur les associations. Certes, il est parfois difficile de faire une distinction stricte des genres car des cabinets de lobbying, ou des associations professionnelles spécifiques, ont adopté la forme juridique associative mais alors leur objet et l'obligation d'indiquer clairement les intérêts qu'ils représentent doivent permettre de faire la distinction. La Commission note, d'ailleurs avec juste raison, en page 6 du Livre vert, que certaines pratiques « peuvent être source de problème » : informations faussées, distorsions de moyens entre ONG et les entreprises, utilisation trompeuse des effets de club d'Internet, etc.

Par ailleurs, beaucoup d'ONG de citoyenneté, de défense, des droits de l'Homme et des droits fondamentaux, agissent en faveur d'une démocratie plus participative, dans laquelle les citoyens soient à même de jouer en permanence (et pas seulement au moment des votes) un rôle essentiel. Ce concept est reconnu à l'article 47 du Traité instituant une Constitution pour l'Europe et ne saurait être assimilé à du « lobbying ».

De même, il convient de le distinguer du « dialogue social », reconnu aujourd'hui dans les Traités CE (articles 138 et 139) qui fait l'objet d'une procédure spécifique décrite dans les Traités et peut être source de droit européen et national, et le dialogue civil également objet de reconnaissance dans le Traité constitutionnel avec l'affirmation d'une citoyenneté européenne notamment (article I-48). Le dialogue civil est le cadre d'intervention de beaucoup d'ONG ou de réseaux européens, tel le CELSIG.

A notre avis, le lobbying ne participe pas de la démocratie participative mais s'est créé dans le cadre de la démocratie représentative et trouve sa légitimité dans ce contexte bien spécifique.

II - Sur les trois questions posées par le Livre vert

A – Un système facultatif d'enregistrement géré par la Commission et accessible à tous

La constitution d'une banque de données, établie sur des bases facultatives, volontaires et permettant de savoir qui est qui et qui agit pour qui, est une source d'informations utile et un élément de transparence indispensable. Cependant, il convient de concevoir la base de données de manière à permettre à toutes les formes d'organisations de s'y inscrire, ce qui n'est pas le cas de la base de données CONECCS actuellement. Par exemple, des réseaux de réseaux d'ONG et d'organisations professionnelles, tel le CELSIG, ne peuvent répondre approximativement à certains critères, il faudrait donc que certaines données puissent ne pas être renseignées ou être renseignées de manière à rendre compte des diversités.

La Commission propose que l'enregistrement soit facultatif et propose comme incitation pour s'enregistrer une information préférentielle. Cette incitation est sans doute assez illusoire, un bon lobbyiste sait toujours où trouver l'information.

B- Règles en matière d'intégrité : codes de déontologie des lobbyistes

La Commission résume les modes de comportement minimum auxquels les lobbyistes devraient se conformer volontairement en trois points :

- *« agir avec honnêteté et toujours indiquer les intérêts qu'ils représentent ;*
- *ne pas diffuser d'informations trompeuses ;*
- *n'offrir aucune forme de gratification dans le but d'obtenir des informations ou de bénéficier d'un traitement de faveur ».*

Le CELSIG partage évidemment ces trois règles, mais force est de constater que face à des intérêts industriels ou mercantiles majeurs, elles peuvent être de peu de poids. L'information est trop souvent trompeuse ou incomplète et l'impact environnemental, économique et social de certains produits ou certaines dispositions, insuffisamment précisé. Ainsi que le rappelle la Commission dans l'annexe 2 au Livre vert, l'application par les instances communautaires elles-mêmes quant aux principes généraux et normes minimales à mettre en œuvre lors de consultations est un facteur de confiance auprès des citoyens et une incitation forte, auprès des « lobbyistes » et autres groupes d'intervention, à une action honnête et bien informée.

Les codes de conduite volontaire, sans que l'on sache bien qui est chargé de les faire appliquer, peuvent faire penser à l'attitude du « renard libre dans un poulailler de poules libres ». Ces codes ne sauraient suffire en eux-mêmes. Des règles législatives, claires et opposables devant la justice, sont également nécessaires. Peut-être ces codes de bonne conduite volontaire pourraient-ils être source de références pour le juge en cas de manquement ? Encore faut-il définir qui est en justice quand il y a manquements qui ont un effet général, identifiable après coup et souvent à long ou moyen terme, tels les impacts de certaines techniques sur l'environnement ?

C - L'adoption d'un statut d'association européenne pour les ONG

L'adoption d'un statut d'association européenne qui clarifierait les règles pour les ONG européennes, comme c'est le cas dans les législations nationales de tous les Etats membres de l'UE, serait bien plus efficace que tout code de bonne conduite.

Sur ce point, le CELSIG ne peut qu'inviter la Commission à reconsidérer sa décision, prise dans le cadre de la simplification législative, de supprimer le projet de statut d'association européenne des travaux du Conseil et souhaiter qu'elle fasse une nouvelle proposition au Conseil et au Parlement à ce sujet.

Information sur les bénéficiaires des fonds communautaires

Les citoyens européens sont en droit de connaître l'utilisation des fonds publics dont ils sont à l'origine. Le CELSIG est donc favorable à l'instauration pour les Etats membres d'une obligation de fournir des informations sur les bénéficiaires des fonds communautaires faisant l'objet d'une gestion partagée ainsi que de la répartition de ces fonds à ces bénéficiaires.

Les mêmes obligations doivent également concerner les instances communautaires. Ces informations doivent être claires et facilement accessibles à tout citoyen européen donc être accessibles dans les langues officielles

de l'UE ou au minimum dans les principales langues de travail mais jamais en une seule langue, ce qui est le contraire de la transparence.

Conclusions

En résumé, le CELSIG approuve l'initiative de la Commission sur sa volonté de transparence en matière de « lobbying ». Il souhaite, toutefois, qu'une réflexion sur les causes et la légitimité du « lobbying » comme élément d'une construction politique et institutionnelle originale et sans précédent soit initiée dans une perspective de démocratisation réelle et que les diverses formes d'intervention auprès des institutions européennes soient distinguées (« lobbying », « advocating » ...). Il pense également que le dialogue social, le dialogue civil, la démocratie représentative, la démocratie participative, doivent être distingués et mieux cernés, si des mesures incitatives *a fortiori* obligatoires, doivent être prises en matière de transparence. Il souhaite qu'un statut d'association européenne soit proposé par la Commission et adopté rapidement en codécision par le Parlement et le Conseil.