

Bruxelles, le 28.9.2016
COM(2016) 627 final

Proposition de

Accord interinstitutionnel

sur un registre de transparence obligatoire

LE PARLEMENT EUROPÉEN, LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE ET LA COMMISSION EUROPÉENNE

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFEU), et notamment son article 295, et le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom), et notamment son article 106, point a),

considérant ce qui suit:

(1) Le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne (les «trois institutions») entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec des associations représentatives et la société civile conformément au traité sur l'Union européenne (TUE), et notamment son article 11, paragraphes 1 et 2.

(2) Cette ouverture permet à toutes les parties prenantes de présenter leurs points de vue concernant les décisions qui peuvent les concerner et donc de contribuer efficacement à la base de données factuelles sur laquelle les propositions d'action sont formulées. Le dialogue avec les parties prenantes améliore la qualité de la prise de décision en procurant des moyens de recueillir les points de vue et l'expertise d'acteurs externes.

(3) Les trois institutions affirment que la transparence et l'obligation de rendre compte sont essentielles pour préserver la confiance des citoyens européens dans la légitimité des processus politiques, législatifs et administratifs de l'Union.

(4) La transparence de la représentation d'intérêts est particulièrement importante pour permettre aux citoyens de se tenir informés des activités et de l'influence potentielle des représentants d'intérêts. Les trois institutions considèrent qu'un code de conduite, contenant les règles et principes applicables aux représentants d'intérêts qui s'inscrivent dans un registre de transparence et s'engagent ainsi à respecter le code, est la meilleure garantie de transparence.

(5) Compte tenu de l'expérience positive à laquelle a donné lieu le registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne, mis en place par l'accord entre le Parlement européen et la Commission européenne du 16 avril 2014¹, les trois institutions estiment qu'un tel accord devrait être prolongé de manière appropriée.

(6) Les trois institutions reconnaissent la nécessité de mettre en place un registre de transparence obligatoire (le «registre») en subordonnant certains types d'interactions avec elles à un enregistrement préalable, faisant ainsi de l'enregistrement une condition préalable de facto à la représentation d'intérêts et veillant en conséquence à ce que cette représentation soit conforme aux règles et principes consacrés par le code de conduite.

¹ Accord entre le Parlement européen et la Commission européenne sur le registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne (JO L 277 du 19.9.2014, p. 11).

(7) Les trois institutions répondent, par le présent acte, à la nécessité d'adopter le plus rapidement possible un accord interinstitutionnel établissant un registre obligatoire, conformément à la résolution du Parlement européen du 28 avril 2016 sur l'accès du public aux documents².

(8) Il convient que la tenue de ce registre n'empiète sur les compétences d'aucune des trois institutions et n'affecte pas leurs pouvoirs d'organisation interne respectifs, sans préjudice de l'accord qu'elles concluront concernant les modalités de leurs contributions aux ressources administratives et financières du secrétariat du registre.

(9) Il convient que les trois institutions mettent en œuvre le présent accord dans le cadre d'une coopération mutuelle sincère.

(10) Chacune des trois institutions peut mener d'autres actions de bonne gouvernance et de transparence en dehors du cadre du présent accord, pour autant que ces actions n'interfèrent pas avec la mise en œuvre et les objectifs de celui-ci.

(11) L'accord ne porte en rien atteinte à l'exercice des droits visés à l'article 11, paragraphe 4, du TUE (initiative citoyenne européenne) et à l'article 227 du TFEU (droit de présenter une pétition au Parlement européen),

CONVIENNENT DE CE QUI SUIT:

Article premier

Objectif et champ d'application de l'accord interinstitutionnel

Le présent accord interinstitutionnel établit un cadre d'interaction transparente et éthique entre les représentants d'intérêts participant à des activités relevant du présent accord et l'une des trois institutions quelle qu'elle soit.

Article 2

Définitions

Aux fins du présent accord interinstitutionnel, les définitions suivantes s'appliquent:

- a) «*représentants d'intérêts*» désigne toute personne physique ou morale, ou tout groupe formel/informel, association ou réseau de ceux-ci, participant à des activités relevant du présent accord;
- b) «*demandeur*» désigne tout représentant d'intérêts qui présente une demande d'inscription dans le registre;
- c) «*déclarant*» désigne tout représentant d'intérêts qui est inscrit dans le registre;

² Résolution du 11 mars 2014 sur l'accès du public aux documents [(article 104, paragraphe 7), années 2011-2013], texte adopté P8_TA(2016)0202.

- d) «*client*» désigne un représentant d'intérêts qui a chargé un intermédiaire de représenter ses propres intérêts auprès de l'une des trois institutions quelle qu'elle soit;
- e) «*intermédiaire*» désigne un représentant d'intérêts qui représente les intérêts d'un client auprès de l'une des trois institutions quelle qu'elle soit;
- f) «*relation client – intermédiaire*» désigne toute relation contractuelle entre un client et un ou plusieurs (sous-)prestataires de services concernant la prestation d'une activité relevant de l'accord;
- g) «*fonctionnaires*» désigne toutes les catégories de personnel de l'une des trois institutions quelle qu'elle soit.

Article 3

Activités relevant et ne relevant pas de l'accord interinstitutionnel

- 1) Le présent accord est applicable aux activités qui visent à promouvoir certains intérêts au moyen d'interactions avec l'une des trois institutions signataires quelle qu'elle soit, ses membres ou fonctionnaires, dans le but d'influencer la formulation ou la mise en œuvre de politiques ou d'actes législatifs, ou le processus décisionnel au sein de ces institutions, sauf exception telle que définie au paragraphe 2 ou à l'article 4.
- 2) Les activités suivantes ne sont pas considérées comme des activités au sens du paragraphe 1:
- a) La prestation de conseils juridiques et autres conseils professionnels dans le cadre d'une relation client-intermédiaire, lorsque:
- elle consiste en une représentation dans le cadre d'une procédure de conciliation ou de médiation destinée à éviter qu'un litige ne soit porté devant un organe judiciaire ou administratif;
 - elle consiste en conseils donnés à des clients pour qu'ils puissent s'assurer que leurs activités sont conformes au cadre juridique existant;
 - elle est liée à la représentation de clients et à la protection de leurs droits fondamentaux ou procéduraux, tels que le droit d'être entendu, le droit fondamental d'un client à un procès équitable, notamment le droit d'être défendu dans les procédures administratives, comme les activités exercées par des avocats ou par tout autre professionnel participant à celles-ci.
- b) Les observations présentées en tant que partie ou tiers dans le cadre d'une procédure judiciaire ou administrative instituée par le droit de l'UE ou par le droit international applicable à l'Union, et les observations sur le fondement d'une relation contractuelle avec l'institution ou d'une convention de subvention financée par des fonds de l'UE.

c) Les activités des partenaires sociaux en tant que participants au dialogue social conformément à l'article 152 du TFEU.

d) Les observations présentées en réponse à des demandes directes et spécifiques de l'une des trois institutions quelle qu'elle soit, de ses membres ou fonctionnaires, telles que des demandes de renseignements factuels, de données ou d'expertise.

e) Les communications de citoyens, agissant exclusivement en leur qualité personnelle, avec l'une des trois institutions quelle qu'elle soit.

Article 4

Organes qui ne relèvent pas de l'accord interinstitutionnel

1) Les partis politiques sont exemptés d'enregistrement. Cependant, toute organisation créée ou soutenue par ceux-ci et qui participe à des activités relevant de l'accord n'est pas exemptée d'enregistrement.

2) Les églises et associations ou communautés religieuses ainsi que les organisations philosophiques et non confessionnelles visées à l'article 17 du TFEU sont exemptées d'enregistrement. Cependant, les bureaux ou personnes morales de représentation, les bureaux et réseaux créés pour représenter des églises, des communautés religieuses ou des organisations philosophiques et non confessionnelles dans leurs relations avec les institutions de l'UE, ainsi que leurs associations, ne sont pas exemptés d'enregistrement.

3) Les pouvoirs publics des États membres (y compris leurs représentations permanentes et ambassades), aux niveaux national et infranational, sont exemptés d'enregistrement, ainsi que toute association de pouvoirs publics aux niveaux européen, national ou infranational, à condition qu'ils agissent uniquement au nom des organismes publics concernés.

4) Les pouvoirs publics de pays tiers (y compris leurs missions diplomatiques et ambassades) sont exemptés d'enregistrement.

5) Les organisations intergouvernementales, y compris les agences et organes émanant de celles-ci, sont exemptées d'enregistrement.

Article 5

Interactions subordonnées à l'enregistrement

1) Les trois institutions conviennent de subordonner les types d'interaction suivants à l'enregistrement préalable des représentants d'intérêts:

Au Parlement européen

- Accès aux bâtiments du Parlement: admissibilité des personnes représentant, ou travaillant pour, les représentants d'intérêts à demander des titres d'accès de longue durée aux bâtiments du Parlement européen;

- auditions publiques en commission: possibilité pour les représentants d'intérêts d'être invités à prendre la parole en tant qu'invité lors d'une audition en comité, sans préjudice des dispositions de l'article 3, paragraphe 2, point b);
- parrainage: octroi d'un soutien à des manifestations organisées par des représentants d'intérêts;
- réunions: réunions entre des représentants d'intérêts et des membres du Parlement européen, le secrétaire général, les directeurs généraux et les secrétaires généraux des groupes politiques;
- accueil de manifestations organisées par des représentants d'intérêts dans les locaux du Parlement européen;
- notifications: envoi de messages automatiques aux représentants d'intérêts concernant les activités du Parlement européen.

Au Conseil de l'Union européenne

- Réunions: réunions entre des représentants d'intérêts et l'ambassadeur de l'État membre assurant la présidence actuelle ou à venir du Conseil de l'UE, ainsi que ses adjoints au comité des représentants permanents des gouvernements des États membres de l'Union européenne, le secrétaire général et les directeurs généraux du Conseil;
- notifications: envoi de messages automatiques aux représentants d'intérêts concernant les activités du Conseil.

À la Commission européenne

- Réunions: réunions entre des représentants d'intérêts et les membres de la Commission, les membres de leur cabinet et les directeurs généraux;
- groupes d'experts: désignation de certains types de membres de groupes d'experts³;

³ Il s'agit de personnes physiques nommées pour représenter un intérêt commun à plusieurs parties prenantes dans un domaine d'action particulier, qui ne représentent pas une partie prenante spécifique, mais une orientation stratégique commune à différentes organisations parties prenantes (les «membres de type B»); il s'agit aussi d'organisations au sens large, notamment des sociétés, des associations, des ONG, des syndicats, des universités, des instituts de recherche, des cabinets d'avocats et des cabinets de consultants (les «membres de type C»), tel qu'énoncé dans la décision C(2016) 3301 de la Commission du 30.5.2016.

- consultations publiques: envoi d’alertes automatiques aux représentants d’intérêts concernant les consultations de la Commission; celle-ci fera la distinction entre les entités enregistrées et les non enregistrées en publiant leurs contributions séparément;
- parrainage: octroi d'un soutien à des manifestations organisées par des représentants d’intérêts;
- listes de diffusion: envoi, au moyen de listes de diffusion, d’alertes aux représentants d’intérêts concernant les activités de la Commission.

2) Chacune des trois institutions prend les mesures internes nécessaires pour mettre en œuvre les types de conditionnalité énoncés au paragraphe 1.

3) Chaque institution peut décider de subordonner d’autres types d’interaction à un enregistrement, pourvu que ces types de conditionnalité supplémentaires aient pour but de renforcer davantage le cadre actuel.

4) Les types de conditionnalité mentionnés aux paragraphes 1 et 3 sont publiés sur une page web du registre, créée à cet effet.

Article 6

Éligibilité et enregistrement des demandeurs

1) Lorsqu’ils présentent une demande d’enregistrement, les demandeurs doivent prouver leur éligibilité en ce sens qu’ils exercent les activités relevant du présent accord.

2) À cet effet, les demandeurs doivent fournir les informations détaillées à l’Annexe II et accepter que ces informations soient versées dans le domaine public.

3) Les demandeurs peuvent être invités à présenter des pièces justificatives prouvant leur éligibilité et l’exactitude des informations communiquées.

4) Les demandeurs sont inscrits dans le registre en tant que déclarant dès lors que leur éligibilité est établie et que l'enregistrement est réputé satisfaire aux dispositions de l’Annexe II en ce qui concerne les informations à fournir.

Article 7

Code de conduite applicable aux déclarants et son application

1) Les règles et principes que les déclarants doivent respecter sont énoncés dans le code de conduite annexé au présent accord (Annexe III). En s'inscrivant, les déclarants acceptent de se conformer à ces règles et principes.

2) Comme le code de conduite le prévoit, le non-respect de ses dispositions peut faire l'objet d'enquêtes et donner lieu aux mesures énoncées dans les procédures décrites à l'Annexe IV du présent accord.

Les enquêtes peuvent être menées à la suite de plaintes reçues ou à l'initiative du secrétariat.

Les trois institutions prennent les mesures internes nécessaires pour appliquer toute mesure imposée conformément à l'Annexe IV.

3) Comme le code de conduite le prévoit, les déclarants doivent notamment:

- présenter, s'ils y sont invités, les documents et toute autre pièce justificative prouvant l'exactitude des informations communiquées;
- accepter de coopérer de manière sincère et constructive en cas de demandes d'explication et de mises à jour;
- accepter la possibilité de faire l'objet de procédures d'enquête et, le cas échéant, des mesures énoncées à l'Annexe IV.

Article 8

Comité de direction du registre

1) Le comité de direction du registre est composé des secrétaires généraux des trois institutions.

2) Le comité de direction:

- supervise la mise en œuvre globale du présent accord par le secrétariat et donne des instructions générales à cet effet;
- approuve les règles de procédure du secrétariat;
- approuve la publication de lignes directrices, comme prévu à l'article 9, paragraphe 4;
- examine et tranche les demandes motivées de révision des décisions du secrétariat, qui sont formulées par les déclarants, comme énoncé à l'Annexe IV du présent accord;
- accepte les notifications de participation volontaire en application des articles 12 et 13 de l'accord.

3) Le comité de direction prend ses décisions par consensus.

4) Le comité de direction peut adopter des règles de procédure régissant l'exercice de ses responsabilités.

Article 9

Le secrétariat du registre

1) Le secrétariat est une structure opérationnelle conjointe, composée d'un coordinateur et des membres du secrétariat, qui rend compte directement au comité de direction.

2) Le secrétariat travaille sous la coordination d'un fonctionnaire au sein du secrétariat général de la Commission européenne (le «coordinateur»). Les membres du secrétariat font partie du personnel du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne et sont détachés au secrétariat par leurs institutions respectives.

Le coordinateur assume la responsabilité globale du travail du secrétariat et supervise les activités journalières.

3) Les principales tâches du secrétariat sont les suivantes:

- élaborer les règles de procédure du secrétariat, pour approbation par le comité de direction;
- rendre compte de la mise en œuvre globale du présent accord au comité de direction;
- surveiller le contenu du registre et veiller à ce que les seuls demandeurs éligibles soient enregistrés afin d'atteindre une qualité optimale des données figurant dans le registre, étant entendu, toutefois, que les déclarants sont responsables en dernier ressort de l'exactitude des informations qu'ils ont fournies;
- fournir un service d'assistance technique aux déclarants, aux trois institutions et à toute entité participant sur une base volontaire conformément aux articles 12 et 13;
- mener des enquêtes, supprimer des enregistrements et adopter des mesures conformément à l'Annexe IV du présent accord;
- organiser des actions de sensibilisation;
- rédiger un rapport annuel sur l'année civile antérieure;
- veiller au développement et à la maintenance du site web du registre et du formulaire d'enregistrement en ligne, ainsi que des autres ressources informatiques associées;
- échanger, avec des organes similaires, des bonnes pratiques et des expériences relatives à la transparence de la représentation d'intérêts;
- entreprendre toute autre activité nécessaire à la mise en œuvre du présent accord.

4) Le secrétariat peut proposer, pour approbation du conseil d'administration, des lignes directrices à l'intention des déclarants afin de veiller à l'application cohérente des articles 2 à 6 (définitions, activités, organismes ne relevant pas de l'accord, interactions subordonnées à l'enregistrement, éligibilité et enregistrement des demandeurs), ainsi que des annexes du présent accord.

Article 10

Décision

Les trois institutions instituent le secrétariat et le comité de direction par décision distincte, adoptée conjointement par les trois institutions avant l'entrée en vigueur du présent accord.

Article 11

Ressources

- 1) Les trois institutions veillent à ce que le secrétariat dispose des ressources humaines, administratives et financières nécessaires pour s'acquitter dûment de ses tâches.
- 2) Les trois institutions mettent à la disposition du secrétariat les ressources humaines nécessaires, dans le cas du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne au moyen d'un détachement auprès de la Commission conformément à l'article 37, point a), et à l'article 38 du statut des fonctionnaires des Communautés européennes.
- 3) Les trois institutions contribuent à parts égales au fonctionnement du secrétariat et du registre. Elles concluent un accord distinct détaillant les modalités relatives à leurs contributions aux ressources administratives et financières du secrétariat.

Article 12

Participation volontaire d'autres institutions, organes, bureaux et agences de l'UE

- 1) D'autres institutions, organes, bureaux et agences de l'UE sont encouragés à utiliser eux-mêmes le cadre créé par le présent accord en tant qu'instrument de référence pour leurs propres interactions avec des représentants d'intérêts.
- 2) D'autres institutions, organes, bureaux et agences de l'UE peuvent, sur une base volontaire, notifier au secrétariat qu'ils souhaitent subordonner certaines interactions à l'inscription dans le registre de transparence. La notification contient les détails des types d'interaction proposés et les conditions qui y sont associées.
- 3) Lorsque le comité de direction estime que les types d'interaction proposés se concilient avec les objectifs du registre, les institutions, organes, bureaux et agences de l'UE concernés peuvent subordonner ces types d'interaction à l'enregistrement, et ils bénéficient de l'aide et de l'assistance technique du secrétariat, en contrepartie d'une contribution proportionnelle aux coûts de fonctionnement du secrétariat et du registre.
- 4) L'acceptation de la notification mentionnée au paragraphe ci-dessus ne confère pas aux institutions, organes, bureaux et agences de l'UE qui adressent une telle notification le statut de partie au présent accord interinstitutionnel.

5) Les types de conditionnalité acceptés en application du paragraphe 3 sont publiés sur le site web du registre.

Article 13

Participation volontaire de représentations permanentes d'États membres auprès de l'UE

1) Sans préjudice de l'article 4, paragraphe 3, du présent accord, les États membres peuvent, sur une base volontaire, notifier au secrétariat qu'ils souhaitent subordonner à l'inscription dans le registre de transparence certaines interactions de représentants d'intérêts avec leurs représentations permanentes auprès de l'UE. La notification contient les détails des types d'interaction proposés et les conditions qui y sont associées.

2) Lorsque le comité de direction estime que les types d'interaction proposés se concilient avec les objectifs du registre, la représentation permanente concernée peut subordonner ces types d'interaction à l'enregistrement, et elle bénéficie de l'aide et de l'assistance technique du secrétariat, en contrepartie d'une contribution proportionnelle aux coûts de fonctionnement du secrétariat et du registre.

3) L'acceptation de la notification mentionnée au paragraphe ci-dessus ne confère pas à l'État membre notifiant le statut de partie au présent accord interinstitutionnel.

4) Les types de conditionnalité acceptés en application du paragraphe 2 sont publiés sur le site web du registre.

Article 14

Dispositions finales et transitoires

1) Le présent accord interinstitutionnel revêt un caractère contraignant pour les institutions signataires.

2) Le présent accord remplace l'accord entre le Parlement européen et la Commission européenne du 16 avril 2014, dont les effets cessent de s'appliquer à la date d'application du présent accord.

3) Le présent accord entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*. Il s'applique à partir du [xx xx xxxx].

4) Les représentants d'intérêts enregistrés à la date d'application du présent accord modifient leur enregistrement pour satisfaire aux nouvelles exigences résultant du présent accord dans un délai de six mois à compter de cette date.

5) Toute enquête à la suite d'alertes et de plaintes ouverte en application de l'accord entre le Parlement européen et la Commission européenne du 16 avril 2014 est menée conformément à la procédure prévue par ledit accord.

6) Le présent accord fait l'objet d'une révision quatre ans après son entrée en vigueur.

Fait à [lieu], le [date].