



Lobbying des pays tiers auprès de l'Union européenne : des pistes pour une stratégie normative

Marie LEONTE

Abstract: The activity of interest representation carried out on behalf of third countries before the European Union raises as many difficulties for the European Union legislator as for the national one. While the European Parliament, through its special working Committees on Foreign Interference in all Democratic Processes in the European Union, including Disinformation, has identified the main legal notions and adapted guidelines, the publication of the proposal for a directive COM(2023) 637 final by the European Commission, which aims to assimilate this activity to a simple service within the meaning of Article 57 of the T.F.E.U., governed by the principles of the internal market, marked a step backwards in the regulation of this special activity, for the Member States and the European Union institutions, whose room for maneuver is thus strongly restricted.

Keywords: représentation d'intérêts; lobbying étranger; ingérence; Union européenne ; pays tiers ; directive ; exigences harmonisées.

Digital Object Identifier (DOI): <https://doi.org/10.5281/zenodo.14168304>

Introduction

Pendant longtemps, l'Union européenne a reçu l'apport informationnel de manière indifférenciée en provenance des intérêts extracommunautaires et des intérêts des entités internes à l'Union, mais les ingérences étrangères dans le processus électoraux des pays européens y compris en France, tout particulièrement en provenance de Russie, de Chine, voire de l'Iran, qui ont fait l'objet de travaux de deux commissions du Parlement européen sur l'ingérence étrangère, ont changé la donne. L'enquête de l'Office central pour la répression de la corruption belge qui a mené à l'arrestation, le 9 décembre 2022, de plusieurs eurodéputés dont la vice-présidente du Parlement européen et d'un assistant parlementaire, concernant des faits présumés d'organisation criminelle *originnaire de pays tiers*, de corruption et de blanchiment, des soupçons d'achat d'influence exercée sur les décisions économiques et politiques du Parlement européen en faveur de pays comme le Qatar et des soupçons d'ingérences d'autres pays tiers comme le Maroc et la Mauritanie, ont parachevé la conviction des institutions européennes au sujet de la nécessité d'accorder une attention toute particulière à l'encadrement juridique de la représentation des intérêts étrangers dans l'Union.

De principe, aborder en termes de stratégie le droit de la représentation des intérêts pour le compte des pays tiers dans l'Union européenne renvoie à un ensemble d'actions et de conduites coordonnées des institutions, déployées face aux diverses éventualités qui peuvent se présenter en pratique, compte tenu des hypothèses de comportement des sujets de cette législation qui sont les représentants d'intérêts tiers en rapport avec intérêt européen, leurs mandants (les États tiers et structures publiques ou privées étrangères) et les destinataires de ces actions (les décideurs de l'Union européenne et des Etats membres qui en sont la cible).

I. Faire des choix en fonction des objectifs poursuivis par le cadre normatif

En l'état actuel, l'encadrement du lobbying européen est structuré autour d'un Registre de transparence rendu obligatoire de fait pour les entités souhaitant entreprendre des activités de lobbying, avec la mise en place du principe de conditionnalité [1] et les principaux éléments qui font partie d'un tel dispositif sont conformes aux standards internationaux en la matière, à savoir, d'une part, l'enregistrement des représentants d'intérêts et, d'autre part, les déclarations annuelles comprenant les centres d'intérêt des actions de lobbying, à savoir les politiques ou les initiatives législatives ciblées[2] et les moyens financiers utilisés.

Bien qu'il soit évalué favorablement par la Cour des Comptes de l'Union européenne[3] au regard des *Principes de l'Organisation de coopération et de développement économique pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying*[4] qui font autorité en la matière, le dispositif européen reste critiqué pour son manque d'efficacité, spécialement lorsqu'il s'agit des intérêts tiers à l'Union européenne, qui restent impossible à encadrer de manière satisfaisante, malgré des améliorations ponctuelles comme les efforts du Parlement européen de rendre publiques les réunions relatives aux activités parlementaires programmées „avec les représentants des autorités publiques de pays tiers, y compris leurs missions diplomatiques et ambassades” inclus dans le *Règlement intérieur* à l'art. 7, alinéa (2), paragraphe b.

Il n'existe pas de prohibition en ce qui concerne le lobbying étranger dans l'Union européenne et le constat en matière d'identification des lobbies étrangers est inquiétant, laissant ceux-ci en dehors des mécanismes de transparence, ainsi qu'il a été mis en évidence par la *Résolution du Parlement européen du 1^{er} juin 2023 sur l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'Union européenne, y compris la désinformation*[5] qui met à profit les travaux exhaustifs de deux commissions spéciales du même nom[6] et qui a souligné que „le manque criant de règles juridiquement contraignantes concernant le lobbying et l'application du registre du lobbying de l'Union (...) rend pratiquement impossible le suivi des activités de lobbying provenant de l'extérieur de l'Union”, les faits à l'origine du scandale Qatargate n'étant qu'un constat d'échec du dispositif existant.

Une identification impossible des intérêts provenant des États tiers et l'absence de tout contrôle sur le contenu des actions d'influence, incite, dans la bonne logique du benchmarking législatif, à se tourner vers l'exemple le plus ancien de législation en matière de lobbying, qui plus est - spécifique - au lobbying étranger, la *Loi en matière d'enregistrement des agents étrangers (Foreign Agents Registration Act)* de 1938 aux États – Unis[7]. Cet exemple illustre bien les objectifs qui peuvent être atteints via la création d'un régime juridique dérogatoire au régime général[8], applicable aux activités de représentations d'intérêts étrangers : „dans une logique d'encadrement juridique centrée sur la sécurité nationale, ce dispositif normatif a fait ses preuves par un contrôle et une autorisation du contenu de l'activité de lobbying”[9] quasiment en temps réel, comprenant un volet pénal en cas de violation aux obligations d'enregistrement et de déclaration imposées.

Autrement dit, en mettant en œuvre le principe de publicité, via le mécanisme de transparence, on peut escompter atteindre, via une législation spécifique, le triptyque suivant : identification (à destination des citoyens et décideurs), restrictions (imposées aux représentants d'intérêts sous forme de plafonnements aux cadeaux et contributions électorales) et enfin sanctions (avec possibilité de faire intervenir le volet judiciaire en cas d'enfreinte aux réglementations en matière de transparence et des règles de conduite).

A. Définition de l'objectif en fonction des hypothèses de comportement des États tiers

L'encadrement des activités de lobbying de la part de pays extra-européens et entités tierces est facilité par une prise de conscience récente, au niveau européen, résultant des travaux des Commissions spéciales INGE1 et ING2 sur *l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'Union européenne* et au niveau national en France, du *Rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative aux ingérences politiques, économiques et financières de puissances étrangères – États, organisations, entreprises, groupes d'intérêts, personnes privées – visant à influencer ou corrompre des relais d'opinion, des dirigeants ou des partis politiques français (juin 2023)*.

Aussi, en termes de représentation des intérêts étrangers, s'est progressivement fait place une nouvelle notion juridique, celle d'ingérence, qui désigne l'influence étrangère dissimulée, prenant la forme de la manipulation de l'information et de la désinformation, de campagnes hybrides y compris lors de processus électoraux, qui s'inscrit dans une guerre d'information qui vise à atteindre, à dérouter, à effrayer, à affaiblir et à

diviser les États membres de l'Union et son voisinage[10]. La spécificité du lobbying étranger réside ainsi dans sa dangerosité compte tenu des intérêts et de l'idéologie anti-européenne qui se trouve derrière.

Le lobbying en soi est une exception au principe de représentativité, motivée tantôt par la technicité des normes à édicter, tantôt par la recherche de légitimité des décideurs. Mais accepter, sous couvert d'enregistrement mal conçu, l'apport inconditionnel des lobbies étrangers dans l'Union européenne peut s'avérer lourd de conséquences. Ce qui est supposé constituer une démarche d'information, tolérée au titre des Traités européens, se transforme en une démarche de désinformation professionnelle.

Cette prise de conscience situationnelle a eu pour résultat l'injonction du Parlement européen aux autres institutions de l'Union européenne de „passer d'une approche neutre en matière de pays, traitant de la même façon toutes les activités d'influence étrangère, indépendamment de leur pays d'origine, à une approche axée sur les risques, fondée sur des critères objectifs (...) et de tirer les enseignements d'expériences vécues par d'autres pays”[11]. On préconise ainsi d'abandonner l'angle agnostique et non-différencié quant aux pays émetteurs des démarches d'influence, pour adopter une approche basée sur le risque. En même temps, le Parlement européen a invité les États membres à reconnaître que l'ingérence étrangère y compris la désinformation représente une menace pour leur sécurité et est allé jusqu'à demander la modification l'art. 222 du *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, qui prévoit le principe de solidarité en cas d'attaque terroriste, afin d'y inclure l'ingérence étrangère.

Pour la première fois, le Parlement européen prend en compte le potentiel du lobbying étranger en tant que porte d'entrée pour les ingérences des pays tiers dans les processus de formulation de la norme et la démocratie européenne et préconise une approche qui devrait inclure un ensemble clair de sanctions avec une fonction de dissuasion pour les transgresseurs. Sans les attribuer expressément à la législation en matière de représentation d'intérêts tiers dans l'Union, le Parlement européen fixe des objectifs ambitieux comme celui de détecter rapidement les ingérences étrangères et les tentatives de manipulation de la sphère de l'information, afin de prévenir et de combattre ces tentatives, désignant le Service européen pour l'action extérieure, le Centre d'excellence StratCom de l'OTAN et le centre d'excellence européen pour la lutte contre les menaces hybrides en tant que partenaires importants pour détecter la propagande nuisible aux intérêts stratégiques de l'Union. C'est là une approche salubre, qui rappelle le fait qu'aux États – Unis, la *Loi sur l'enregistrement des agents étrangers* fut adoptée en 1938, dans le but - réussi - d'encadrer efficacement la propagande allemande et soviétique.

En théorisant les contre-mesures à l'ingérence étrangère et la contre-ingérence, le Parlement européen franchit même un autre pas important, en mettant en avant l'effet de levier de puissance que peuvent constituer de telles mesures, surtout par le biais de „clauses miroir” dans la diffusion de matériel informationnel en provenance des pays tiers, selon lesquelles l'ouverture de l'espace européen de l'information aux pays tiers serait proportionnelle à l'accès dont disposent les agents et médias européens dans ces pays[12]. On est quand même encore trop loin de l'obligation faite aux agents de lobbying étrangers d'étiqueter comme tels les documents de propagande ou communication politique en provenance de l'étranger, qui est en vigueur dans le dispositif américain[13].

En prenant en compte la défense de l'intérêt européen, le législateur européen rend possible un rapprochement avec le régime juridique dérogatoire du *F.A.R.A.* mis en place aux États – Unis fondé sur la défense de l'intérêt et de la sécurité nationales. C'est, du reste, cette option qui a été privilégiée au niveau national en France, avec l'adoption de la *Loi n° 2024-850 du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France* [14].

B. Double choix à opérer : en fonction du régime juridique (qui peut être unique ou distinct, selon le mandant européen ou tiers) mais aussi en fonction de l'échelon normatif concerné (européen ou national)

Les options stratégiques censées mener à l'adoption du meilleur type de législation à même d'encadrer utilement l'exercice de la représentation des intérêts étrangers auprès de l'Union européenne[15], ne peuvent faire l'économie de la discussion de deux aspects présentant chacun deux alternatives principales.

Il s'agit, premièrement, d'opter entre un *régime commun* à toutes les activités de lobbying ou un *régime dérogatoire* au cadre normatif principal. Un exemple type de régime dérogatoire est celui en vigueur aux États -

Unis, qui dispose de deux normes différentes, chacune avec leur dispositif d'application, d'une part la *Foreign Agents Registration Act* administrée par le Ministère de la Justice, pour les lobbyistes étrangers, avec possibilité de saisine du Procureur General de la Cour de District des États - Unis appropriée (le District de Colombie pour Washington D.C.) et, d'autre part, la *Lobbying Disclosure Act* en vertu de laquelle l'accomplissement des obligations d'enregistrement et de déclaration est suivi par le Secrétaire du Sénat et le Clerk de la Chambre des Représentants.

Dans ses travaux, le Parlement européen offre des pistes en ce sens, en évoquant „*l'inclusion d'une section spécifique sur l'influence étrangère dans le Registre*[16] *de transparence de l'Union ou la création d'un registre d'influences étrangères*”[17] allant jusqu'à considérer que „*que le registre de transparence de l'Union doit inclure une liste de pays à haut risque*”[18].

Il souligne la nécessité d'introduire des règles plus strictes en matière de transparence et d'éthique, à même de cartographier les financements étrangers du lobbying lié à l'Union, y compris des organisations à but non-lucratif et de réglementer de façon appropriée les groupes d'amitié parlementaires afin d'éviter la captation des élites (comme les anciens décideurs européens), par les intérêts étrangers en échange de postes hautement rémunérés.

La deuxième option stratégique qu'il convient d'exercer est celle *des échelons – européen ou nationaux/étatiques - auxquels ce cadre est adopté et mis en application*. Il va sans dire que l'activité des intérêts tiers qui se manifestent auprès des institutions de Bruxelles ou de Strasbourg doit être transparente dans les conditions fixées par et pour les décideurs des institutions de l'Union européenne, les citoyens européens avec l'apport des *watchdogs* spécialisés, tout comme les règles de comportement incombant à ces décideurs doivent être formulées par l'Union européenne. Il va également sans dire que des États tiers mènent des actions d'influence auprès des décideurs au niveau de chaque État membre, et que leur activité ne saurait avoir lieu en dehors des règles établies par le législateur national.

II. Établir des plans d'actions en détaillant les dispositifs juridiques et les moyens mis en œuvre

Pour éviter d'aboutir à des conclusions fausses, il convient de veiller à la véracité des hypothèses énoncées, aspect qui doit être d'autant plus scruté lors de choix aussi essentiels que ceux qui président à l'encadrement du lobbying en provenance des pays tiers.

Le dispositif proposé par la Commission européenne rendu public le 12 décembre 2023 dans sa *Proposition de directive établissant des exigences harmonisées dans le marché intérieur en matière de transparence de la représentation d'intérêts exercée pour le compte de pays tiers et modifiant la directive (UE) 2019/1937 (COM (2023) 637 final)* néglige quelques questionnements fondamentaux, en privilégiant une voie dans laquelle le droit européen est interprété de manière pour le moins originale.

A. Dispositions de nature à instaurer une confusion concernant l'activité de lobbying assimilée de manière erronée à un service, dont le régime juridique est défini par le fonctionnement du marché intérieur

La proposition de directive rendue publique par la Commission en décembre 2023, part d'une prémisse hasardeuse, sur l'exactitude de laquelle il est permis de s'interroger, car elle conçoit la représentation d'intérêts exercée pour le compte des pays tiers comme *un simple service* [19] fourni à une entité d'un pays tiers, lequel peut faire l'objet d'une prestation sur le marché intérieur. La proposition de directive met à profit cette qualification juridique inédite, en stipulant que les réglementations en matière de lobbying étranger propres à quelque 15 États membres de l'Union qui en disposent constituent des „*conditions de concurrence inégales*” et „*augmentent les coûts de mise en conformité pour les entités souhaitant exercer des activités transfrontalières de représentation d'intérêts*”[20].

Par voie de conséquence, la proposition de directive vise à introduire des „*normes communes en matière de transparence et de responsabilité au sein du marché intérieur applicables aux activités de représentation d'intérêts menées pour le compte de pays tiers*”[21] et pour ce faire, instaure un système unique d'enregistrement conformément auquel l'entité ou le professionnel qui exerce l'activité de lobbying pour le compte de pays tiers – simples fournisseurs de services – s'inscrivent sur un registre national, cet enregistrement étant rendu opposable

aux autorités des autres États membres et aux institutions de l'Union européenne et pouvant être communiqué sur demande, via le dispositif spécifique I.M.I. [22], aux autres 26 États membres.

Chacune de ces entités se voit attribuer un „numéro européen de représentation d'intérêts (EIRN)”[23], un peu comme un numéro de TVA intracommunautaire, qui lui permet de „faire commerce” des activités d'influence au bénéfice du client étranger, la seule obligation faite aux lobbyistes pour le compte d'un tel client étant de fournir le numéro unique EIRN „lors de leurs contacts avec les agents publics”[24] lorsqu'ils exercent des activités de représentation d'intérêts dans n'importe quel État membre.

Ce choix des instruments de réglementation du lobbying pour le compte des États tiers est particulièrement maladroit. L'activité de représentation d'intérêts, quelle qu'en soit la définition, d'autant plus lorsqu'elle est exercée pour le compte d'intérêts tiers, n'entre pas dans la catégorie des services tels qu'entendus par le droit européen, les dispositions de l'article 57 du *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* ne lui étant pas applicables.

Relevant d'une compétence régaliennne, celle de dire le droit, qui incombe aux États membres en vertu de leur souveraineté[25] et, puisque nous sommes en présence du lobbying étranger, touchant à la compétence de représentation face aux États tiers (qui n'est autre que la sublimation contemporaine de la fonction régaliennne de faire la guerre) et qui incombe d'autant plus à l'État lui seul, la représentation des intérêts exercée pour le compte de pays tiers ne relève pas d'une activité de services. L'on ne peut évidemment pas faire commerce d'une fonction régaliennne, l'écriture de la loi et la participation à cette écriture, sous conditions fixées strictement par l'État, ne s'inscrit pas dans les cas de figure énumérés à l'art. 57 TFUE, ne s'agissant ni d'une activité à caractère commercial ni d'une activité exercée dans le cadre des professions libérales, puisque la profession de lobbyiste se différencie, par exemple, de la profession d'avocat organisée en vertu d'un mandat étatique dans le but de l'administration de la justice.

Ce choix de réglementation a attiré les critiques des rapporteurs français de la Commission des Affaires européennes du Sénat français en charge de l'examen dans le cadre de l'art. 88-4 de la Constitution[26] qui ont souligné l'insuffisance de la base juridique des dispositions de l'art. 114 T.F.U.E. relatif au développement du marché intérieur, étant donné que „la réforme est relative à une activité spécifique dont l'objectif est d'influencer les décisions politiques nationales et européennes et, par conséquent, notre fonctionnement démocratique”[27].

Aussi, s'appuyant sur le caractère onéreux de „la représentation d'intérêts, y compris pour le compte de pays tiers”[28], pour la qualifier de service au sens de l'art. 57 du *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, la Commission européenne crée, sur la base de l'art. 114 T.F.U.E. (codifiant les mesures d'harmonisation en vue des normes ayant pour objet le fonctionnement du marché intérieur) un système d'enregistrement national, dans lequel il suffit à une entité souhaitant exercer une activité de lobbying pour le compte de pays ou entités de pays tiers, de s'enregistrer sur le *registre national* [29] tenu par les autorités d'un État membre X, pour que cet enregistrement soit opposable aux autorités d'un État membre Y.

Un autre aspect qui peut s'avérer lourd de conséquences est le fait que les États membres se voient *interdire*, par ce recours au mécanisme d'harmonisation législative de l'art. 114 du T.F.U.E., la possibilité de prendre toute sanction de nature pénale contre les entités concernées, les sanctions étant expressément „limitées à des amendes administratives applicables en cas de violation” [30] des faibles obligations définies par la directive.

Bien au contraire, la commission des Affaires européennes du Sénat s'est exprimée en faveur d'une harmonisation vers le haut, sur la base des règles applicables en France, via le principe d'échange d'informations et bonnes pratiques législatives entre autorités nationales compétentes.

Les conséquences des choix opérés via cette proposition de directive sont lourdes : une fois enregistré à Vilnius, un représentant d'intérêt pourra, s'il reçoit mandat en ce sens, se présenter devant un parlementaire français, et devant un commissaire européen, en arborant son numéro unique d'enregistrement sur le territoire de l'Union, comme un numéro de TVA intracommunautaire lui permettant de prétendre au temps et à la cristallisation du point de vue du décideur traduit dans les politiques et les actes des autorités nationales et ceux de l'Union. Faire application du régime juridique des services dans le marché intérieur, au sujet de l'activité de représentation d'intérêts, entraîne des conséquences importantes qui ne s'arrêteront pas à ces obligations, une fois ce fondement juridique entériné.

En réalité, la confusion entre les notions de représentation d'intérêts étrangers / lobbying étranger et la notion de *services* au sens de l'art. 57 T.F.U.E. n'en est malheureusement pas une : en se prévalant du fait que certains États ont légiféré en la matière[31], par cette proposition de directive, l'Union est amenée à légiférer dans un domaine dans lequel elle n'a pas la *compétence partagée avec les États membres au sens du droit européen* (telle que prévue à l'art. 4 alinéa (2) du T.F.U.E.). C'est seulement en faisant passer le lobbying étranger pour un *service* que cela lui permet d'entraîner la compétence partagée entre États membres et Union européenne dans le domaine prévu à l'art. 4 alinéa (2) (a) T.F.U.E.: „marché intérieur”. Qui plus est, la proposition de directive entretient une confusion entre les autorités cibles de la représentation d'intérêts, nationales ou européennes, s'abritant derrière un syntagme générique „représentation *dans* l'Union européenne”.

Ce choix du régime juridique de l'activité de représentation des intérêts étrangers n'est pas anodin, car il permet à l'UE de légiférer pour le compte des États membres, via une directive, il ne restant à ceux – ci que le choix des modalités de se conformer à l'obligation établie, pour eux et à leur place et de se contenter d'enregistrer les lobbyistes étrangers. La qualification juridique de *services* pour les activités de représentation d'intérêts – effectuée d'emblée et sans appel pour la représentation des intérêts étrangers [32] - entraîne en faveur de celle-ci un régime juridique et des protections applicables à tous les services sur le territoire de l'Union.

En faisant usage du véhicule de l'art. 114 T.F.U.E. [33] la proposition méconnaît les règles de la démocratie européenne, de la définition des politiques publiques et des normes tout comme celles de défense de l'intérêt européen, en violation des dispositions des articles 5 alinéa (1) et (2) T.U.E. concernant les limites des compétences d'attribution de l'Union européenne [34] et celles de l'art. 4 alinéa (2) T.F.U.E. concernant les compétences partagées entre Union et États membres.

Or il convient de rappeler que l'Union européenne est une organisation internationale qui ne légifère point dans les domaines régaliens à moins d'en avoir expressément reçu la compétence. La confusion entre les notions a pour conséquence d'apposer le sceau de la légalité sur une confusion entre les échelons – celui des institutions européennes et celui de l'État national, seul dépositaire de la charge régaliennne de *dire le droit*, en fonction de l'intérêt national dont il a la charge - et pour l'aboutissement duquel il est d'ailleurs redevable via les mécanismes constitutionnels démocratiques devant le dépositaire de la souveraineté, le peuple national.

Surtout lorsqu'il s'agit des rapports avec les intérêts tiers, l'État national seul peut dicter les conditions d'accès à l'édiction de la norme nationale, fonction régaliennne et expression de sa souveraineté. Ce droit lui incombe en vertu d'une autre fonction régaliennne, le droit de faire la guerre, sublimée idéalement dans le droit international contemporain par la représentation, l'interface dirions - nous aujourd'hui, avec les États tiers. Or, la proposition de directive va encore plus loin, en se souciant à l'excès des susceptibilités que peuvent développer les intérêts et les États tiers qui prétendent participer à l'élaboration des politiques publiques et des normes dans les États membres et dans les structures de l'Union européenne, en leur évitant d'être „stigmatisés”, préoccupation qui est réitérée tout au long de la proposition de directive. Or, rappelons-le, les droits de l'homme, droits subjectifs, ne sont pas des droits collectifs applicables *tale quale* à la communauté étatique. Si une telle préoccupation pour la non-stigmatisation se justifie entre les pairs, comme au niveau de l'Organisation des Nations Unies où les relations entre États sont régies, au titre de la Charte de l'ONU, par le principe de l'égalité souveraine[35] de tous ses Membres, tout comme entre les États membres au sein de l'Union européenne, la proposition de directive est issue d'une préoccupation claire de ménager les intérêts de tous les États tiers et de leur expression dans la construction de la norme nationale et de la norme européenne, sans le moindre égard pour les objectifs assignés à l'Union européenne par les Traités : par obsession de ne pas gêner des intérêts tiers, la proposition pêche par faiblesse et outrepassé les limites des compétences de l'Union, la réalisation de l'intérêt de laquelle est, au passage, complètement oubliée.

B. *Quid* de l'encadrement idéal, via des normes spécifiques et distinctes, au niveau des institutions de l'Union européenne et au niveau de chaque État membre ?

L'exigence de qualité du cadre normatif pour l'activité de lobbying serait atteinte au niveau des États membres dans le respect de leur souveraineté par des réseaux de bonnes pratiques législatives (de type *benchmarking*) tels le *Réseau européen d'éthique publique* et le *Réseau des registres européens du lobbying (ELRN)* mis en place par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) en France à destination des autres pays membres de l'Union européenne et qui comprennent déjà comme membres les autorités nationales en charge de ces questions qui échangent régulièrement sur les sujets d'éthique publique [36].

Il aurait certainement fallu agir via des véhicules législatifs séparés, à l'échelon de l'Union européenne et à l'échelon national, chaque État disposant de la compétence de la compétence [37] dans ce domaine. À tout le moins, comme le soulignent avec raison les rapporteurs de la Commission des Affaires européennes du Sénat français, il est impératif de laisser aux États le choix de faire plus, d'encadrer cette activité de manière plus stricte, de ne pas avaliser une uniformisation vers le bas des législations nationales en la matière : le législateur national est seul responsable, suivant ses propres cadres constitutionnels, de l'impact de la représentation des intérêts étrangers sur l'édiction de la norme nationale.

Le fait d'interdire les sanctions pénales, tout comme le fait de rendre opposable l'enregistrement effectué dans un autre État membre, crée en la matière une impunité dangereuse et le numéro unique de lobbyiste étranger dans l'Union qui permet à tout intérêt de n'importe quel pays tiers de prétendre avoir un droit à peser sur la définition de l'intérêt national et – comble de la confusion – sur la définition de l'intérêt européen, permet une impunité totale en échange de simples formalités d'enregistrement qui, si l'on se base sur l'expérience d'autres systèmes de droit en la matière, risquent d'être mal suivies et seront sans cesse perfectibles.

Alors que les Résolutions du Parlement européen qui mettent à profit le travail de commissions spéciales cernent en détail les menaces et les besoins de légiférer en matière de représentation pour le compte d'intérêts tiers, la proposition de directive de la Commission est un raccourci empreint de laxisme qui bride la capacité de définir l'intérêt national des États membres. Le professionnalisme avec lequel sont défendus, via les actions de lobbying, les points de vue des entités de pays tiers, proportionnellement avec les moyens financiers démesurés à même d'être mis en œuvre par des États dont les valeurs ne sont pas conformes aux valeurs de l'Union ni aux intérêts des États membres pris individuellement, ne laissent présager rien de favorable ni pour l'intérêt national ni pour l'intérêt européen.

Ce dispositif préconisé de manière hâtive équivaut à faire passer l'infléchissement de la norme de droit entre les mailles du contrôle de constitutionnalité national. La définition de l'intérêt européen au niveau de politiques publiques et leur traduction dans la norme écrite, n'est certainement pas un acte de commerce. À cet égard, la proposition de la Commission telle qu'elle a été initialement formulée, met en place un système qui risque d'être un appel d'air et un grain prometteur pour l'inflation de toutes sortes de lobbies étrangers. Entre un sophisme qui impose des obligations faibles mais plafonnées et uniformisées aux États d'une part et la pratique confidentielle du lobbying étranger qui crée une ingérence dissimulée, laissant la porte entrouverte aux démarches de corruption d'autre part, il y a beaucoup de débats et de réflexion à faire.

Les premiers pas salutaires, à l'échelle des institutions européennes cette fois, ont été faits avec le Registre de transparence rendu possible par le véhicule d'un accord interinstitutionnel et la future création d'un organe interinstitutionnel chargé des questions d'éthique. Toutefois, nous sommes loin de la mise en place d'outils précieux de traitement de la propagande étrangère, comme ceux existant aux États-Unis, concernant le dépôt des copies des matériaux diffusés par les agents étrangers et l'étiquetage systématique faisant référence à l'origine étrangère des opinions exposées, même si des avancées existent en matière d'interdiction des financements étrangers. La Cour des Comptes européenne apporte sa pierre à l'édifice, par exemple en soulignant la nécessité pour les eurodéputés de publier les réunions non-programmées lorsqu'il s'agit des intérêts tiers à l'Union. Somme toutes, il convient de tout mettre en œuvre pour disposer d'une boîte à outils efficace pour détecter et lutter contre les menaces et les „activités de manipulation de l'information et d'ingérence menées depuis l'étranger”[38] ainsi que le soulignent les États membres dans la *Boussole stratégique en matière de sécurité et de défense de 2022 – pour une Union européenne qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts, et qui contribue à la paix et à la sécurité internationales*.

Conclusion

Évoquer la maturité du système démocratique de l'Union européenne, passe également par la réglementation de la représentation des intérêts étrangers, comme vecteur de puissance que celle-ci ne peut se permettre de ne pas saisir. Cependant, un cadre normatif adapté doit être construit autour de questions comme celle de l'échelon (européen et national) auquel légiférer et des meilleures mesures du dispositif à instaurer dans la durée, qui ne sont guère de simples questions d'opportunité, mais bel et bien des questions de légalité en droit européen et mettent l'Union européenne face à l'impératif de défendre les intérêts des États membres et des citoyens, pour lesquels elle a été créée.

Si l'activité de lobbying a été accueillie dans un souhait d'ouverture, par des institutions qui ont conservé la faculté de décider en toute autonomie, à présent, avec la représentation des intérêts pour le compte des États tiers portée par leurs moyens financiers et professionnels considérables, il s'agit de préserver les mécanismes démocratiques d'adoption de la norme générale européenne, par des institutions qui sont garantes des intérêts des Européens. Le fait de passer les règles du marché intérieur avant celles de la démocratie européenne, dans ce cas précis, risque de se faire au mépris de l'intérêt européen qui doit sous-tendre toute norme d'application générale dans l'Union.

REFERENCES

- [1] Depuis l'Accord interinstitutionnel du 20 mai 2021 entre le Parlement, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur un registre de transparence obligatoire, JOUE n° L207/1 du 11.06.2021. Un registre de transparence a été mis en place dès 2011 par un accord interinstitutionnel. Voir Leonte Marie, *L'institutionnalisation du lobbying: Etats-Unis et Union européenne. Etude comparative*, ed. C.H. BECK, Bucarest, 2022.
- [2] Annexe II de l'Accord interinstitutionnel du 20 mai 2021.
- [3] Cour des Comptes européenne, *Rapport spécial de 2024 sur le Registre de transparence de l'Union européenne* intitulé *Les Informations sur les activités de lobbying sont utiles mais limitées*. Accessible en ligne sur le site web de la Cour des Comptes de l'Union européenne.
- [4] OECD/LEGAL/0379
- [5] P9_TA (2023)0219
- [6] Il s'agit de la Commission INGE 1, qui a donné lieu à la *Résolution du 9 mars 2022 sur l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'Union européenne*, JO C 347 du 9.9.2022 et de la Commission ING2, sur *l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'Union européenne y compris la désinformation et sur le renforcement de l'intégrité, de la transparence et de la responsabilité au Parlement européen, nommée par décisions du PE : P9_TA (2022) 0070 et P9_TA (2023)0030*.
- [7] 22 U.S.C. § 611 et. s. Complétée par les *Règlements d'application du FARA*, 28 C.F.R. (Code of Federal Regulations), Part 5, *Administration and Enforcement of the Foreign Agents Registration Act of 1938*.
- [8] Codifié par la *Lobbying Disclosure Act (L.D.A.) (Loi pour la Divulgateion des Activités de Lobbying*, PUBLIC LAW 104–65—DEC. 19, 1995, 2 U.S.C. §1601 – 1612, adoptée le 19 déc. 1995), modifiée par le *Honest Leadership and Open Government Act (H.L.O.G.A.) (PUBLIC LAW 110-81-SEPT. 14,2007, adopté le 14 sept. 2007, en vigueur le 1er janv. 2008)*, et par la *Justice Against Corruption on K Street Act of 2008 (J.A.C.K. Act) (entrée en vigueur le 3 janvier 2019)*.
- [9] Leonte Marie, „Le droit du lobbying: comment dépasser un cadre normatif de circonstance, qui suit une pratique mouvante?“, *in International Journal of Open Governments/ Revue Internationale des Gouvernements Ouverts*, vol. 13, éd. IMODEV - Institut du Monde et du Développement pour la Bonne Gouvernance Publique, Paris, 2024, en cours de publication.
- [10] *Résolution du Parlement européen du 1^{er} juin 2023 sur l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'Union européenne, y compris la désinformation (P9_TA (2023)0219)*
- [11] *Idem*.
- [12] *Résolution du Parlement européen du 1^{er} juin 2023 sur l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'Union européenne, y compris la désinformation (P9_TA (2023)0219)*, (37).
- [13] 28 CFR Ch. I, *Administration and enforcement of Foreign Agents Registration Act of 1938 as amended*, § 5.402 *Labeling informational materials. Order No. 376–67, 32 FR 6362, Apr. 22, 1967, as amended by Order No. 2674–2003, 68 FR 33631, June 5, 2003*.
- [14] JORF n°0177 du 26 juillet 2024.
- [15] et des États membres, v. ci-après.
- [16] Réglementé par l'Accord interinstitutionnel de 2021.
- [17] *Résolution du Parlement européen du 1^{er} juin 2023 sur l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'Union européenne, y compris la désinformation (P9_TA (2023)0219)* (98).
- [18] *Idem*. En même temps, le Parlement européen „recommande de renforcer les exigences et les incitations à l'enregistrement des puissances étrangères; estime que le renforcement des obligations en matière d'enregistrement et de déclaration est nécessaire pour les organisations de la société civile, les cabinets de conseil, les agences, les fondations, les groupes de réflexion et les entreprises privées bénéficiant de financements étrangers”.
- [19] Art. 2 de la proposition de directive COM (2023) 637 final.
- [20] *Proposition de directive établissant des exigences harmonisées dans le marché intérieur en matière de transparence de la représentation d'intérêts exercée pour le compte de pays tiers et modifiant la directive (UE) 2019/1937 (COM (2023) 637 final)*, p. 1.
- [21] *Idem*, p. 3

[22] *Internal Market Information System*, Système d'information du marché intérieur, établi par le règlement UE n° 1024/2012 du Parlement européen et du Conseil concernant la coopération administrative entre les autorités compétentes des États membres dans les domaines d'action liés au marché unique.

[23] Art. 11 de la proposition de directive détaille les modalités d'enregistrement et d'obtention, dans les cinq jours ouvrables, de la confirmation de l'enregistrement par l'autorité responsable et se voit attribuer un EIRN unique, et l'État dans lequel a lieu l'enregistrement unique notifie l'État dans lequel l'entité déclare effectuer des activités de lobbying.

[24] Art. 14 de la proposition de directive.

[25] Dans la totalité des États membres, le souverain, qui est le peuple national, exerce la souveraineté à travers ses élus. L'expression primordiale de la souveraineté sur le plan interne, selon la conception classique du droit international, est l'écriture de la loi. Étant donné que l'activité de représentation d'intérêts, ou lobbying, impacte directement cette écriture, il est inconcevable de la considérer comme un banal service.

[26] Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne, en vue du contrôle du respect des principes de la subsidiarité et de la proportionnalité de tout projet de législation européenne, conformément au Protocole n° 2 au T.F.U.E.

[27] Compte-rendu de la réunion de la commission des Affaires européennes du Sénat, 14 février 2024, Examen dans le cadre de l'art. 88-4 de la Constitution de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des exigences harmonisées dans le marché intérieur en matière de transparence de la représentation d'intérêts exercée pour le compte de pays tiers et modifiant la directive (UE) 2019/1937.

[28] (COM (2023) 637 final) p. 1

[29] Il peut y avoir suivant l'art. 9 de la proposition, plusieurs registres nationaux tenus à jour par l'autorité nationale en charge.

[30] Art. 22 de la proposition de directive.

[31] L'utilisation de l'art. 114 T.F.U.E. est particulièrement malvenue pour de multiples raisons, on se contentera d'en exposer celles qui présentent une importance pour cette étude.

[32] Selon le principe qui peut le plus, peut le moins.

[33] Le seul - faux - choix débattu par la directive, d'emblée, est celui entre le type d'acte nommé adapté à la mission de réglementation des intérêts étrangers, entre règlement et directive.

[34] Compte tenu du fait qu'on légifère au niveau européen pour le compte des États nationaux on peut même s'interroger si la proposition de directive ne contrevient directement aux dispositions de l'art. 1 T.U.E., qui établit l'Union entre les États membres, à laquelle les États membres attribuent des compétences pour atteindre leurs objectifs communs.

[35] Art. 2 alinéa 1 *Charte des Nations Unies*, San Francisco, 26 juin 1945.

[36] En matière de lutte contre la corruption, dans la même logique, la coordination de Tracfin avec ses homologues européens.

[37] La souveraineté est la compétence de la compétence, « *la capacité exclusive de déterminer l'étendue de son propre ordre juridique* », dans la conception de Georg Jellinek, *L'État moderne et son droit*, Panthéon-Assas, 2004, II.

[38] Conseil de l'Union européenne, 7371/22 COR 1, 4.05.2022, p. 3.