

Bruxelles, le 12 juin 2024
(OR. en)

10805/24

Dossier interinstitutionnel:
2023/0463(COD)

AG 119
JAI 965
FREMP 289
DISINFO 89
HYBRID 96
MI 581
DATAPROTECT 236
AUDIO 70
CONSOM 213
TELECOM 206
CODEC 1453

NOTE

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Conseil
N° doc. préc.:	16889/23 +ADD 1, 10266/24
Objet:	Proposition de directive sur la transparence de la représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers - Débat d'orientation

I. INTRODUCTION

1. Le 12 décembre 2023, la Commission a adopté le train de mesures "Défense de la démocratie". Il comprend:
 - i. une communication de la Commission relative à la défense de la démocratie¹;
 - ii. une proposition en vue d'une nouvelle directive sur la transparence de la représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers² (ci-après la "proposition de directive");
 - iii. une proposition de règlement modifiant les règlements (UE) n° 1024/2012 et (UE) 2018/1724³, accompagnant la proposition de directive;

¹ 16935/23 + ADD 1.

² 16889/23 + ADD 1 + ADD 2.

³ 17076/23.

- iv. une analyse d'impact⁴ accompagnant les deux propositions législatives visées aux points ii) et iii);
 - v. une recommandation de la Commission relative à des processus électoraux inclusifs et résilients dans l'Union, au renforcement du caractère européen des élections au Parlement européen et à une meilleure garantie de leur bon déroulement⁵;
 - vi. une recommandation de la Commission relative à la promotion de l'implication des citoyens et des organisations de la société civile dans les processus d'élaboration des politiques publiques et de leur participation effective à ces processus⁶.
2. Au Parlement européen, la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs (IMCO) est la commission compétente au fond. Le rapporteur désigné est Pablo ARIAS ECHEVERRIA (PPE, Espagne). Les travaux au Parlement européen sont toujours en cours.
3. Le Comité économique et social européen a adopté son avis⁷ le 24 avril 2024.
4. Le 8 février 2024, le Comité des représentants permanents (2^e partie) a marqué son accord sur la consultation facultative⁸ du Comité des régions. Le Comité des régions a adopté son avis⁹ le 17 avril 2024.

⁴ 16889/23 + ADD 3 + ADD 4; 17076/23 ADD 1 + ADD 2.

⁵ 7434/24.

⁶ 7433/24.

⁷ 9738/24.

⁸ 6003/24.

⁹ 10327/24.

II. TRAVAUX AU SEIN DU CONSEIL

5. La Commission a présenté les principaux éléments du train de mesures, y compris la proposition de directive et l'analyse d'impact qui l'accompagne, lors de la réunion du groupe "Affaires générales" (GAG) du 9 janvier 2024 et les deux recommandations de la Commission lors de la réunion du GAG du 11 janvier.
6. Les ministres ont tenu un débat d'orientation sur le train de mesures "Défense de la démocratie", y compris la proposition de directive, lors de la session du Conseil des affaires générales du 29 janvier, en se fondant sur un document officieux de la présidence¹⁰.
7. Sur cette base, GAG a achevé un premier examen de la proposition de directive, y compris un échange de vues sur les aspects pratiques de la proposition de la directive et du registre de transparence de l'Union. Certaines délégations ont également communiqué des informations sur leurs législations/registres nationaux existants et à venir.
8. Sur la base des discussions au niveau du GAG et des consultations informelles, la présidence a recensé les principales questions politiques, qui ont été soumises au Comité des représentants permanents (Coreper) pour qu'il fournisse des orientations pour la suite des travaux, à savoir:
 - i. le champ d'application et les objectifs,
 - ii. le niveau d'harmonisation, et
 - iii. les registres.
9. Le 25 avril 2024, le service juridique du Conseil a rendu un avis écrit¹¹ sur la base juridique de la proposition.

¹⁰ 5428/24.

¹¹ 9328/24.

III. ÉTAT D'AVANCEMENT

10. Lors de sa réunion du 29 mai 2024, le Coreper a examiné les principales questions politiques visées au point 8 ci-dessus sur la base d'une note¹² recensant les domaines clés nécessitant des orientations pour la suite des travaux et les questions à aborder.
11. Sur cette base, la présidence a tiré les conclusions opérationnelles suivantes pour orienter la suite des travaux sur les trois principales questions politiques exposées au point 8 ci-dessus:
12. Sur le champ d'application et les objectifs:
 - i. L'article 114 du TFUE constitue la base juridique appropriée pour la proposition de directive.
 - ii. Par conséquent, le lien avec les activités économiques doit être maintenu et la proposition de directive devrait s'appliquer aux activités de représentation d'intérêts couvrant les services de représentation d'intérêts et les activités de représentation d'intérêts "*qui sont liées à des activités ayant un caractère économique ou qui s'y substituent, et qui sont donc comparables à un service de représentation d'intérêts*" (article 3, paragraphe 1, point b), de la proposition de directive).
 - iii. La proposition de directive devrait couvrir les entités exerçant des activités de représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers.
 - iv. Les définitions doivent être claires et fondées sur des critères objectifs. La définition des "activités de représentation d'intérêts" doit être liée aux communications directes (à l'oral et à l'écrit) avec des agents publics ou des autorités publiques.

¹² 10266/24.

13. Sur le niveau d'harmonisation:

- i. Il convient d'introduire une plus grande souplesse dans plusieurs dispositions de la proposition de directive afin de tenir compte de situations et d'approches nationales spécifiques et de permettre, le cas échéant, des mesures nationales plus strictes, y compris en ce qui concerne les dispositions relatives aux autorités compétentes et de contrôle ainsi qu'aux sanctions.
- ii. Il est admis que certaines dispositions peuvent nécessiter un niveau adéquat d'harmonisation pour garantir la mise en œuvre effective et harmonieuse de la directive proposée. Cette harmonisation devrait également couvrir certains éléments des registres nationaux, tels que les informations fournies et la coopération transfrontière.

14. Sur les registres:

- i. Les registres devraient être tenus à jour au niveau national, éventuellement sur la base d'une architecture commune, et reliés par un portail au niveau de l'Union.
- ii. Bien que cette fonctionnalité nécessite un certain niveau d'harmonisation, les États membres devraient néanmoins avoir la possibilité de collecter des informations supplémentaires s'ils l'estiment nécessaire.

15. En outre, la présidence a constaté que le risque d'ingérence étrangère dans nos processus démocratiques reste clairement un sujet de préoccupation pour toutes les délégations. Si toutes les délégations s'accordent sur le fait que cette proposition de directive peut contribuer à faire face à ce risque, des préoccupations ont également été exprimées en ce qui concerne les risques de stigmatisation de la société civile et l'incidence que la directive proposée pourrait avoir sur certaines libertés fondamentales, en particulier la liberté de parole et d'association.

IV. CONCLUSION

16. Compte tenu de ce qui précède, les ministres sont invités à mener un débat d'orientation lors de la session du Conseil des affaires générales du 25 juin, sur la base du document de réflexion de la présidence figurant à l'annexe de la présente note, en abordant les questions qui y figurent.
-

Proposition de directive sur la transparence de la représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers

Session du Conseil des affaires générales du 25 juin 2024

Document de réflexion de la présidence

Contexte

Le risque d'ingérence étrangère dans les processus d'élaboration des politiques publiques constitue une préoccupation croissante pour tous les États membres. Ces dernières années, l'Union a élaboré un large éventail d'instruments pour faire face à l'ingérence étrangère et lutter contre celle-ci. Dans le cadre de cet effort, il est important de développer à présent une approche européenne, conforme aux valeurs de l'UE, en ce qui concerne la représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers.

L'objectif principal de la proposition de directive est de contribuer au bon fonctionnement du marché intérieur des activités de représentation d'intérêts exercées pour le compte de pays tiers, dans le plein respect des droits fondamentaux et des principes, valeurs et libertés démocratiques. Il y est proposé de le faire en mettant en place des exigences en matière de transparence et de responsabilité applicables uniquement aux entités exerçant des activités de représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers. En d'autres termes, ces exigences ne s'appliquent pas aux entités qui reçoivent un soutien financier de pays tiers à des fins non liées aux activités de représentation d'intérêts.

Par ailleurs, la proposition de directive se concentre sur la transparence et ne vise pas à qualifier négativement les activités d'entités spécifiques (stigmatisation) ni à limiter l'espace civique et la liberté d'expression et d'association. En outre, elle n'interdit aucun type d'activité ni n'exige la transparence des financements étrangers sans lien avec les activités de représentation d'intérêts.

Toutefois, malgré les garanties susmentionnées figurant dans la proposition de directive, des préoccupations subsistent quant aux potentiels risques involontaires de stigmatisation des entités, y compris des organisations de la société civile (OSC), et aux éventuelles restrictions à la liberté d'expression et d'association qui pourraient résulter de sa mise en œuvre.

Par conséquent, si la transparence et la responsabilité sont des objectifs légitimes pour répondre aux préoccupations démocratiques dans l'environnement géopolitique actuel, tout moyen d'atteindre ces objectifs doit être à la fois efficace et propice à la promotion de l'espace civique.

Questions à l'intention des ministres

En ce qui concerne les domaines clés de la proposition de directive nécessitant des orientations supplémentaires, les conclusions opérationnelles semblent à portée de main sur le champ d'application et les objectifs, le niveau d'harmonisation et les registres.

Dans le même temps, il est essentiel que les mesures de l'Union soient proportionnées et trouvent le juste équilibre entre, d'une part, les exigences en matière de transparence et de responsabilité et, d'autre part, la sauvegarde de la liberté d'expression et d'association. Des garanties suffisantes doivent également être mises en place pour garantir la protection de ces libertés et éviter la stigmatisation des entités relevant de leur champ d'application.

Compte tenu de ce qui précède et des conclusions opérationnelles présentées dans la partie III de la note, les ministres sont invités à répondre aux questions suivantes:

- 1. Convenez-vous que les conclusions opérationnelles exposées aux points 12 à 14 de la note constituent une bonne base pour la poursuite des travaux sur la proposition de directive au niveau technique?*
- 2. Estimez-vous que les garanties contre la stigmatisation et pour la protection des libertés prévues dans la proposition de directive sont suffisantes? Si tel n'est pas le cas, quelles garanties supplémentaires devraient, selon vous, être incluses? Voyez-vous d'autres moyens permettant de promouvoir l'espace civique qui soient complémentaires de l'instrument proposé?*