

Bruxelles, le 14 décembre 2023  
(OR. en)

16889/23

---

---

**Dossier interinstitutionnel:  
2023/0463(COD)**

---

---

**AG 181  
JAI 1687  
FREMP 377  
DISINFO 108  
HYBRID 86  
MI 1136  
DATAPROTECT 378  
AUDIO 129  
CONSOM 489  
TELECOM 396  
CODEC 2518**

## **PROPOSITION**

---

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	13 décembre 2023
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2023) 637 final
Objet:	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

---

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2023) 637 final.

---

p.j.: COM(2023) 637 final



Strasbourg, le 12.12.2023  
COM(2023) 637 final

2023/0463 (COD)

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**

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

{SEC(2023) 637 final} - {SWD(2023) 660 final} - {SWD(2023) 663 final} -  
{SWD(2023) 664 final}

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### 1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

#### • **Justification et objectifs de la proposition**

La présente proposition vise à contribuer au bon fonctionnement du marché intérieur en ce qui concerne les activités menées dans le but d'influencer au sein de l'Union l'élaboration, la formulation ou la mise en œuvre des politiques, de la législation ou du processus de décision public (ci-après les «activités de représentation d'intérêts»), exercées pour le compte de pays tiers, en établissant des règles harmonisées afin de garantir un niveau élevé de transparence de ces activités lorsqu'elles sont menées sur le marché intérieur.

Un niveau élevé de transparence dans ce domaine permettra également aux citoyens, aux décideurs publics et aux autres parties prenantes de mieux comprendre quels pays tiers demandent la prestation d'activités de représentation d'intérêts.

Dans la mesure où elle est généralement assurée contre rémunération, la représentation d'intérêts, y compris pour le compte de pays tiers, constitue un service au sens de l'article 57 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE»).

La fourniture de services de représentation d'intérêts au sein de l'Union est une activité croissante qui revêt de plus en plus souvent un caractère transfrontière. Les activités de représentation d'intérêts sont réglementées de différentes façons suivant les États membres. À l'heure actuelle, 15 États membres<sup>1</sup> disposent d'un registre de transparence relatif aux activités de représentation d'intérêts, mais pas toujours au niveau national. Les États membres qui disposent d'un cadre réglementaire prévoient des mesures qui diffèrent sur les points suivants: le champ d'application des entités et activités couvertes, y compris les définitions pertinentes des activités de représentation d'intérêts; les seuils relatifs à la taille des entités ou au niveau des activités entraînant des exigences en matière de transparence ou d'enregistrement; les exigences relatives à la tenue de registres; les données collectées auprès des entités exerçant des activités de représentation d'intérêts, notamment relatives à leur identité et à l'identité de leurs clients; l'existence, les compétences, la structure et l'indépendance des autorités de contrôle; la nature des sanctions et le montant des amendes, le cas échéant; et la fréquence des mises à jour des informations enregistrées. Douze États membres ne réglementent pas la transparence des activités de représentation d'intérêts. Aussi le cadre législatif est-il très fragmenté dans l'ensemble de l'Union<sup>2</sup>.

Cette fragmentation crée des obstacles au sein du marché intérieur pour les activités de représentation d'intérêts, notamment lorsqu'elles sont menées pour le compte de pays tiers, qui nuisent au bon fonctionnement du marché intérieur. Les divergences entre les États membres créent des conditions de concurrence inégales et augmentent les coûts de mise en conformité pour les entités souhaitant exercer des activités transfrontières de représentation d'intérêts. Ces conditions de concurrence inégales ont pour conséquence de détourner les activités transfrontières de représentation d'intérêts des États membres dans lesquels ces activités sont plus réglementées vers ceux dans lesquels elles le sont moins. Il existe donc un risque d'élection de juridiction et d'arbitrage réglementaire, c'est-à-dire la mise à profit de différences entre les exigences réglementaires de la part d'entités cherchant à se soustraire à la réglementation de certains États membres.

---

<sup>1</sup> Une analyse complète des cadres législatifs en vigueur dans les États membres figure à l'annexe 6 de l'analyse d'impact accompagnant la présente proposition [SWD(2023) 663 final].

<sup>2</sup> Voir l'analyse d'impact accompagnant la présente proposition.

Les gouvernements des pays tiers recourent de plus en plus aux activités de représentation d'intérêts, parallèlement aux canaux et processus diplomatiques officiels, pour promouvoir leurs objectifs stratégiques<sup>3</sup>. Les États membres sont conscients que cette situation offre aux acteurs de pays tiers la possibilité de se soustraire aux exigences en matière de transparence et d'influencer de manière dissimulée les processus décisionnels et démocratiques au sein de l'Union. C'est pourquoi certains États membres envisagent d'élaborer de nouvelles règles pour lutter contre les influences étrangères, notamment en imposant aux entités bénéficiaires de financements étrangers des obligations générales qui s'appliqueraient en pratique à la fourniture de services de représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers. La fragmentation évoquée plus haut est donc susceptible de s'accroître, en particulier en ce qui concerne la représentation d'intérêts effectuée pour le compte de pays tiers. Cette situation exposerait les entités assurant la représentation d'intérêts à des obstacles supplémentaires lorsqu'elles fournissent des services de représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers au sein du marché intérieur.

Lorsqu'elles sont présentées de manière transparente, les idées provenant de pays tiers peuvent contribuer positivement au débat public et sont les bienvenues dans le cadre d'un engagement international. Toutefois, lorsqu'elle est menée de manière dissimulée, la représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers est susceptible d'être utilisée comme un canal d'ingérence dans les démocraties de l'Union<sup>4</sup>. En façonnant l'opinion publique, elle peut par la suite influencer les choix politiques et perturber la vie politique au sein des États membres et de l'Union dans son ensemble.

Ainsi que l'a relevé l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), «l'influence et le lobbying exercés par des intérêts étrangers peuvent avoir un effet perturbateur sur la vie politique d'un pays, non seulement sur ses politiques internes, mais également sur sa politique étrangère, son système électoral, ses intérêts économiques, sa capacité à protéger ses intérêts nationaux sa sécurité nationale»<sup>5</sup>. Les gouvernements étrangers peuvent utiliser des ressources publiques pour mener des campagnes d'influence de grande ampleur et durables. Les risques liés aux activités de lobbying et d'influence des gouvernements étrangers sont donc plus élevés que les risques liés aux activités d'origine purement nationale<sup>6</sup>.

On note également un manque d'information sur la représentation d'intérêts effectuée pour le compte de pays tiers au sein du marché intérieur. Les États membres ne collectent pas ou ne partagent pas de manière systématique des informations sur ce type d'activités. En conséquence, il est difficile de recenser et de cartographier les activités de représentation d'intérêts menées pour le compte de pays tiers dans les États membres, et ce de manière coordonnée et efficace dans l'ensemble de l'Union. En outre, le manque de transparence en ce qui concerne le financement de certaines activités de représentation d'intérêts empêche les citoyens et les décideurs politiques d'identifier les sources du financement. Ce manque

---

<sup>3</sup> OCDE (2021), *Le lobbying au XXI<sup>e</sup> siècle: transparence, intégrité et accès*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>, page 43.

<sup>4</sup> Le terme «ingérence étrangère» est utilisé pour distinguer les activités d'influence qui font partie intégrante des relations diplomatiques de l'ingérence étrangère proprement dite, c'est-à-dire des activités menées par un acteur étatique étranger ou pour son compte, qui sont coercitives, dissimulées, trompeuses ou corruptrices et qui sont contraires à la souveraineté, aux valeurs et aux intérêts de l'Union.

<sup>5</sup> OCDE (2021), *Le lobbying au XXI<sup>e</sup> siècle: transparence, intégrité et accès*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>, page 44.

<sup>6</sup> OCDE (2021), *Le lobbying au XXI<sup>e</sup> siècle: transparence, intégrité et accès*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>, page 45.

d'information constitue un autre facteur qui pourrait amener les États membres à réagir à ce phénomène de différentes manières. Ces informations présentent un intérêt public, à la fois en tant qu'objectif de la législation nationale régissant les activités de représentation d'intérêts, mais aussi en tant qu'objectif des acteurs intéressés et des citoyens cherchant plus généralement à comprendre comment les décisions publiques sont influencées.

Ce manque d'information et la difficulté d'exercer un contrôle efficace qui en découle nuisent au fonctionnement non seulement du marché intérieur, mais aussi de la démocratie dans l'Union, car ils ont une incidence sur la confiance des citoyens de l'Union dans les processus démocratiques ainsi que dans la capacité des décideurs et dans leur propre capacité à exercer leurs droits et responsabilités. Un récent Eurobaromètre sur la citoyenneté et la démocratie a montré qu'environ huit Européens sur dix estiment que l'ingérence étrangère dans les systèmes démocratiques de l'Union constitue un problème grave qu'il convient de résoudre<sup>7</sup>. 84,5 % des participants à la consultation publique considèrent que les activités de lobbying ou de relations publiques rémunérées ou contrôlées par des pays tiers sont associées à un risque élevé d'ingérence étrangère dissimulée. Le Parlement européen<sup>8</sup> et le Conseil<sup>9</sup> ont souligné l'importance de combattre la menace que représente l'ingérence étrangère pour la démocratie. Ces préoccupations se sont intensifiées depuis la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine.

L'objectif principal de la présente proposition, qui complète les mesures existantes au niveau de l'Union, serait d'**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**. En instaurant des exigences communes en matière de transparence pour ce type d'activités, l'initiative améliorerait le fonctionnement du marché intérieur pour ces activités, grâce à la création de conditions de concurrence équitables, à la réduction des coûts de mise en conformité pour les entités souhaitant exercer des activités de représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers au-delà de leurs frontières, ainsi qu'à la prévention des arbitrages réglementaires. Un élément central de la proposition est l'établissement de registres nationaux pour les entités exerçant de telles activités.

La directive proposée, en prévoyant une harmonisation complète, permettrait d'établir des exigences de transparence harmonisées proportionnées ainsi qu'un système complet de garanties, y compris un contrôle juridictionnel effectif, un régime de sanctions harmonisé limité aux amendes administratives, des autorités de contrôle indépendantes, des obligations

---

<sup>7</sup> Voir l'[Eurobaromètre Flash 528](#) sur la citoyenneté et la démocratie.

<sup>8</sup> Depuis 2019, le Parlement européen a créé deux commissions spéciales INGE et INGE2 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 sein du Parlement européen qui a adopté des résolutions dans ce domaine. Voir la résolution du Parlement européen du 9 mars 2022 sur l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'Union européenne, y compris la désinformation [2020/2268 (INI)], la résolution du Parlement européen du 13 juillet 2023 sur les recommandations pour la réforme des règles du Parlement européen en matière de transparence, d'intégrité, de responsabilité et de lutte contre la corruption [2023/2034 (INI)], la résolution du Parlement européen du 1<sup>er</sup> juin 2023 sur l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'Union européenne, y compris la désinformation [2022/2075 (INI)].

<sup>9</sup> Conclusions du Conseil intitulées «Efforts complémentaires pour renforcer la résilience et lutter contre les menaces hybrides», document 14972/19 du 10 décembre 2019; conclusions du Conseil relatives à l'«Approche mondiale de la recherche et de l'innovation – Stratégie de l'Europe en matière de coopération internationale dans un monde en mutation», document 12301/21 du 28 septembre 2021; conclusions du Conseil sur «La manipulation de l'information et l'ingérence étrangères», document 11173/22 du 18 juillet 2022.

visant à prévenir toute stigmatisation, et en particulier la nécessité de veiller à ce qu'aucune conséquence négative ne découle d'une soumission aux règles de transparence. Cela permettra d'éviter efficacement la surréglementation et la stigmatisation. Dans le cadre de ces règles harmonisées, les États membres ne seraient pas autorisés à s'écarter des règles en fixant des exigences de transparence plus étendues.

Cette intervention viserait également à renforcer l'intégrité des institutions démocratiques de l'Union et des États membres ainsi que la confiance du public dans ces institutions en garantissant la transparence des activités de représentation d'intérêts menées pour le compte de pays tiers et en améliorant la connaissance de l'étendue de telles activités, des tendances en la matière et des acteurs y prenant part. En outre, une approche cohérente et proportionnée de l'Union, axée sur la transparence et la responsabilité démocratique, visant à relever les défis posés par la représentation d'intérêts pour le compte d'entités de pays tiers pourrait contribuer à l'établissement de normes à l'échelle mondiale. En revanche, l'approche fragmentée actuelle des États membres est davantage susceptible de nuire à la réputation de l'Union, étant donné que celle-ci ne dispose pas d'une approche uniforme et cohérente.

Une action est nécessaire au niveau de l'Union pour prévenir l'apparition de nouveaux obstacles et assurer le bon fonctionnement du marché intérieur des activités de représentation d'intérêts exercées pour le compte de pays tiers. Sans action de l'Union, les États membres s'attaqueront unilatéralement aux risques recensés pour la démocratie, risquant ainsi de fragiliser le marché intérieur de la représentation d'intérêts effectuée pour le compte de pays tiers. Le rapprochement des législations des États membres constitue donc l'objectif premier de la présente initiative.

La présente proposition présente des mesures spécifiques et ciblées de manière proportionnée, visant à garantir que les entités qui exercent des activités de représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers, au sein du marché intérieur, sont en mesure de le faire dans un environnement juridique harmonisé, transparent et plus prévisible, bénéficiant aux entités concernées, aux décideurs visés et aux citoyens. Des garanties solides permettent de prévenir les incidences négatives potentielles sur les entités concernées, en veillant au plein respect des droits fondamentaux et des principes et valeurs démocratiques. La proposition ne couvre pas les entités qui reçoivent un soutien financier d'autres États membres ou d'entités de pays tiers à des fins non liées à la représentation d'intérêts.

Cette approche diffère radicalement de celles observées dans certaines autres juridictions (qualifiées de «lois sur les agents de l'étranger») <sup>10</sup>. Ces lois comportent souvent des mesures qui restreignent indûment l'espace civique en stigmatisant, en intimidant et en restreignant les activités de certaines organisations de la société civile (OSC), de journalistes ou de défenseurs des droits de l'homme. La qualification d'«agent de l'étranger» au titre de ces lois vise

---

<sup>10</sup> L'Union condamne systématiquement toute limitation injustifiée des libertés fondamentales et toute restriction de l'espace civique et politique en violation du droit international relatif aux droits de l'homme, y compris les dispositions appelées «lois sur les agents de l'étranger». Voir, par exemple, la déclaration «Russie: déclaration du haut représentant, au nom de l'UE, à l'occasion du dixième anniversaire de l'introduction de la loi sur les agents de l'étranger», disponible à l'adresse suivante: <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/07/20/russia-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-the-10th-anniversary-of-the-introduction-of-the-law-on-foreign-agents/>, la déclaration «Géorgie: déclaration du haut représentant sur l'adoption de la loi géorgienne sur l'"influence étrangère"», disponible à l'adresse suivante: [https://www.eeas.europa.eu/node/426566\\_fr](https://www.eeas.europa.eu/node/426566_fr), et le communiqué de presse «Le bureau de l'UE en Bosnie-Herzégovine condamne les récentes évolutions observées en RS», disponible à l'adresse suivante: [https://www.eeas.europa.eu/delegations/bosnia-and-herzegovina/eu-bih-recent-developments-rs\\_en?s=219](https://www.eeas.europa.eu/delegations/bosnia-and-herzegovina/eu-bih-recent-developments-rs_en?s=219)

souvent à porter atteinte non seulement à la stabilité financière des organisations visées mais aussi à leur crédibilité.

Contrairement à ces «lois sur les agents de l'étranger», la présente proposition ne qualifie pas négativement les activités d'entités spécifiques, y compris les OSC, et ne vise pas non plus à limiter l'espace civique. Au lieu de cela, elle prévoit des exigences en matière de transparence et de responsabilité applicables à toutes les entités exerçant des activités de représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers, quel que soit leur statut juridique. En outre, les mesures n'interdisent aucun type d'activité ni n'exigent la transparence des financements étrangers sans lien avec les activités de représentation d'intérêts menées pour le compte de pays tiers. Enfin, la proposition prévoit des garanties visant à assurer une transposition et une application proportionnées ainsi qu'à éviter les risques de stigmatisation.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

La présente proposition complète la proposition de **règlement relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique**<sup>11</sup>. La proposition relative à la publicité à caractère politique vise à assurer un niveau élevé de transparence pour les services de publicité à caractère politique dans l'Union, quel que soit le support utilisé, et prévoit des garanties supplémentaires applicables au ciblage de la publicité à caractère politique fondé sur le traitement de données à caractère personnel.

La présente initiative a un champ d'application différent de celui de la proposition relative à la publicité à caractère politique: elle couvre les activités de représentation d'intérêts exercées pour le compte d'une entité d'un pays tiers. Il s'agit notamment d'activités de représentation d'intérêts consistant en l'organisation de campagnes de communication ou de publicité, lesquelles pourraient également être considérées comme de la publicité à caractère politique. Toutefois, la représentation d'intérêts couvre principalement des activités qui ne constituent pas également de la «publicité à caractère politique» (par exemple, le lobbying direct). En outre, la proposition relative à la publicité à caractère politique couvrirait les activités relevant de son champ d'application, qu'elles soient ou non fournies pour le compte d'un pays tiers.

Dans le cadre de ladite proposition, la transparence est garantie notamment en mettant à la disposition des particuliers certaines informations accompagnant chaque annonce publicitaire à caractère politique. En outre, les éditeurs de publicité à caractère politique qui sont de très grandes plateformes en ligne au sens du règlement sur les services numériques<sup>12</sup> sont tenus de mettre à disposition les informations contenues dans l'avis de transparence par l'intermédiaire des répertoires d'annonces publicitaires publiés conformément à l'article 39 dudit règlement. La présente initiative complète ce règlement en permettant au public d'accéder à des informations complémentaires contenues dans les registres nationaux des États membres et concernant les prestataires des activités de représentation d'intérêts, en particulier celles indiquant clairement le pays tiers pour le compte duquel l'activité de représentation d'intérêts est exercée, les États membres dans lesquels la représentation d'intérêts sera effectuée, ainsi que les propositions législatives, les politiques ou les initiatives ciblées par l'activité en question.

---

<sup>11</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique [COM(2021) 731 final].

<sup>12</sup> Règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques) (JO L 277 du 27.10.2022, p. 1, ELI: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj?locale=fr>).

La présente proposition complète également le **règlement sur les services numériques**, qui impose aux fournisseurs de plateformes en ligne de mettre à disposition certaines informations concernant les publicités qu'ils présentent sur leurs interfaces en ligne. En outre, le règlement sur les services numériques impose aux fournisseurs de très grandes plateformes en ligne ou de très grands moteurs de recherche en ligne présentant de la publicité sur leurs interfaces de tenir et mettre à la disposition du public, dans une section spécifique de leur interface en ligne, à l'aide d'un outil de recherche fiable, un registre contenant des informations sur les publicités. Il oblige également ces fournisseurs à évaluer et à atténuer les risques liés au fonctionnement, à la conception ou à l'utilisation de leurs services qui ont des effets négatifs réels ou prévisibles sur une série de risques pour la société, y compris en ce qui concerne le discours civique, les processus électoraux et la sécurité publique.

La présente initiative a un champ d'application différent de celui du règlement sur les services numériques, en ce qu'elle couvre les activités de représentation d'intérêts exercées pour le compte de pays tiers. Ces activités peuvent impliquer (par exemple dans le cadre de l'organisation d'une campagne de publicité ou de communication) le placement de publicités sur les interfaces en ligne des plateformes en ligne relevant du règlement sur les services numériques. Le cas échéant, la présente initiative prévoit que l'entité exerçant des activités de représentation d'intérêts mentionne dans son registre les fournisseurs de services de plateforme en ligne, et que les coûts applicables imputés à leurs services soient inclus dans le montant de la rémunération déclarée par ladite entité. Toutefois, dans de telles situations, la présente initiative ne réglemente pas les responsabilités des intermédiaires en ligne et n'impose pas d'exigences directes aux fournisseurs de plateformes en ligne eux-mêmes.

En outre, la proposition complète la proposition de **législation européenne sur la liberté des médias**<sup>13</sup>, laquelle vise à remédier à la fragmentation des approches réglementaires nationales en matière de liberté et de pluralisme des médias et d'indépendance éditoriale afin de garantir la libre prestation des services de médias au sein du marché intérieur, tout en veillant à ce que les États membres restent en mesure d'adapter leur politique des médias à leur contexte national, conformément à leurs compétences. Ladite proposition met également l'accent sur l'indépendance et le financement stable des médias de service public, ainsi que sur la transparence de la propriété des médias et de l'attribution de la publicité d'État. Les fournisseurs de services de médias qui diffusent des contenus d'information et d'actualité seraient tenus, en vertu de ladite proposition, de rendre facilement et directement accessibles aux destinataires de leurs services leur raison sociale ainsi que le nom de leurs bénéficiaires directs, indirects ou effectifs, lesquels pourraient en principe également inclure les gouvernements de pays tiers. En outre, les fournisseurs de services de médias seraient tenus de prendre toutes mesures jugées appropriées afin de garantir l'indépendance des décisions éditoriales individuelles.

La directive «**Services de médias audiovisuels**»<sup>14</sup> vise à instaurer et à garantir le bon fonctionnement d'un marché unique des services de médias audiovisuels, tout en contribuant à la promotion de la diversité culturelle et en assurant un niveau adéquat de protection des consommateurs et des enfants. Il est assez peu probable que les campagnes publicitaires

---

<sup>13</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2022 établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur (législation européenne sur la liberté des médias) et modifiant la directive 2010/13/UE [COM(2022) 457 final].

<sup>14</sup> Directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive «Services de médias audiovisuels») (JO L 95 du 15.4.2010, p. 1, ELI: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2010/13/oj>).

couvertes par la présente proposition et menées dans l'Union dans le but d'influencer l'élaboration, la formulation ou la mise en œuvre d'une politique ou d'une législation, ou de processus de décisions publics, relèvent de ladite directive.

Lorsque les fournisseurs de services de médias diffusent des publicités en tant que service pour des entités exerçant des activités de représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers, la présente proposition prévoirait que ces fournisseurs de services de médias soient mentionnés dans le registre de l'entité et que les coûts correspondants soient inclus dans le montant de la rémunération déclarée. Toutefois, dans de telles situations, la présente proposition n'imposerait pas d'exigences aux fournisseurs eux-mêmes.

La présente proposition ne couvre pas les activités régies par le règlement (UE, Euratom) n° 1141/2014 du Parlement européen et du Conseil<sup>15</sup>, qui régit le statut et le financement **des partis politiques européens et des fondations politiques européennes**, y compris les dons d'une autorité publique d'un pays tiers ou d'une entreprise sur laquelle une telle autorité publique peut exercer, directement ou indirectement, une influence dominante.

Depuis 2020, les **rapports annuels sur l'état de droit**<sup>16</sup> suivent, dans le cadre de leur pilier anticorruption, la réglementation de la représentation d'intérêts et du lobbying dans l'ensemble des États membres dans le cadre des normes européennes et internationales existantes. Depuis 2022, la Commission adresse des recommandations aux États membres dans le cadre des rapports sur l'état de droit, y compris sur des aspects liés à la représentation d'intérêts. Par exemple, en 2022, il a été recommandé au Danemark et à la Slovaquie d'introduire des règles sur le lobbying, tandis que la Roumanie a été invitée à introduire des règles sur le lobbying pour les députés au Parlement. La Belgique a été invitée à mener à bien une réforme législative sur le lobbying en établissant un cadre qui comprenne un registre de transparence et une empreinte législative et qui concerne à la fois les députés et le gouvernement. La même année, il a été recommandé à l'Espagne de poursuivre ses efforts pour présenter une législation sur le lobbying, y compris concernant la création d'un registre public obligatoire des lobbyistes<sup>17</sup>.

En 2023, la Commission a constaté, dans le cadre des rapports sur l'état de droit, que l'évolution dans le domaine du lobbying s'est poursuivie, dans la mesure où certains États membres ont révisé leurs règles en matière de transparence du lobbying conformément aux recommandations de 2022. Par exemple, en Lettonie, une nouvelle loi sur le lobbying a été adoptée, laquelle prévoit la création d'un registre du lobbying. En Estonie, les autorités ont poursuivi leurs efforts pour une mise en œuvre effective des lignes directrices sur le lobbying. Chypre a adopté un règlement d'exécution sur le lobbying, qui précise la procédure de déclaration, d'enregistrement et de publication des activités de lobbying. En Lituanie, les règles actuelles en matière de lobbying ont donné des résultats positifs en ce qui concerne les déclarations soumises. Le rapport 2023 sur l'état de droit contenait également de nouvelles recommandations aux États membres portant sur le lobbying et la représentation d'intérêts

---

<sup>15</sup> Règlement (UE, Euratom) n° 1141/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes (JO L 317 du 4.11.2014, p. 1, ELI: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2014/1141/oj>).

<sup>16</sup> [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism\\_fr](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_fr)

<sup>17</sup> Dans le rapport 2022 sur l'état de droit, d'autres recommandations portant sur le lobbying concernaient DE, EE, IE, FR, HR, IT, LV, LU, HU, NL et PL.

dans le cas où les recommandations de 2022 n'auraient pas été pleinement prises en compte ou que de nouveaux défis seraient apparus<sup>18</sup>.

La proposition de **directive relative à la lutte contre la corruption**<sup>19</sup> vise à protéger la démocratie et la société contre les effets de la corruption et propose de mettre à jour le cadre juridique pénal de l'Union afin d'y inclure, au-delà des infractions de corruption et de détournement, le commerce d'influence, l'abus de fonctions, l'entrave à la justice et l'enrichissement par la corruption. Si aucune solution n'est apportée, une influence déguisée et un manque général de transparence dans la représentation d'intérêts pourraient favoriser la corruption et l'alimenter. Lorsque de telles infractions sont commises au profit d'un pays tiers, la directive proposée prévoit que les États membres prennent en considération cette circonstance aggravante. La présente proposition compléterait la proposition de directive relative à la lutte contre la corruption, étant donné que la transparence des activités de représentation d'intérêts pour le compte d'entités de pays tiers devrait également contribuer de manière positive à la prévention et à la détection de la corruption.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

La Commission a pour principale priorité de nourrir, de protéger et de renforcer la démocratie de l'Union, conformément aux orientations politiques de la présidente von der Leyen<sup>20</sup>. En 2020, sous l'intitulé ambitieux «Un nouvel élan pour la démocratie européenne», la Commission a présenté le **plan d'action pour la démocratie européenne**<sup>21</sup>, dans le but de protéger et de renforcer les démocraties de l'Union en préservant l'intégrité des élections, en promouvant des élections libres et équitables, en renforçant la liberté et le pluralisme des médias, et en luttant contre la désinformation et l'ingérence étrangère.

Dans son discours sur l'état de l'Union de 2022<sup>22</sup>, la présidente von der Leyen a annoncé le lancement d'un ensemble de mesures visant à défendre la démocratie contre les influences étrangères dissimulées. Ce train de mesures complète les mesures déjà prises au niveau de l'Union dans le cadre du plan d'action pour la démocratie européenne. Outre la présente initiative, le train de mesures comprend des mesures spécifiques portant sur les questions électorales dans la perspective des élections au Parlement européen, ainsi que des mesures visant à favoriser un espace civique propice et à promouvoir un engagement inclusif et effectif des autorités publiques auprès des organisations de la société civile et des citoyens<sup>23</sup>. Toutes ces mesures visent à renforcer la résilience démocratique de l'intérieur.

---

<sup>18</sup> D'autres recommandations relatives au lobbying concernent DE, CZ, DK, DE, IE, ES, FR, HR, IT, LV, LU, HU, NL, AT, PL, RO et SK.

<sup>19</sup> Proposition de directive relative à la lutte contre la corruption, remplaçant la décision-cadre 2003/568/JAI du Conseil et la convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne, et modifiant la directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil [COM(2023) 234 final].

<sup>20</sup> [https://commission.europa.eu/document/aa3bc4a8-50b7-425a-a81c-e7360e01a24d\\_fr](https://commission.europa.eu/document/aa3bc4a8-50b7-425a-a81c-e7360e01a24d_fr)

<sup>21</sup> [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan\\_fr](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan_fr)

<sup>22</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/speech\\_22\\_5493](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/speech_22_5493)

<sup>23</sup> COM(2023) 630 final, C(2023) 8626 final et C(2023) 8627 final.

La présente initiative modifierait la **directive sur les lanceurs d’alerte**<sup>24</sup> afin de garantir que ces derniers puissent prévenir les autorités de contrôle à mettre en place par les États membres en cas de violation potentielle ou avérée des exigences de la proposition.

La présente initiative n’affecte en rien l’application des mesures restrictives de l’Union adoptées en vertu de l’article 29 du traité sur l’Union européenne (le «TUE») ou de l’article 215 du TFUE. Ces mesures constituent un outil essentiel de la politique étrangère et de sécurité commune de l’Union, lui permettant d’intervenir, si nécessaire, pour prévenir les conflits ou agir en cas de crise existante ou émergente sur la scène internationale et pour promouvoir la paix, la démocratie, le respect de l’état de droit, les droits de l’homme et le droit international. En particulier, la présente proposition n’affecte pas l’interdiction de mettre, directement ou indirectement, des fonds ou des ressources économiques à la disposition de personnes physiques ou morales, d’entités ou d’organismes, ou de personnes physiques ou morales, d’entités ou d’organismes qui leur sont associés, énumérés dans les mesures restrictives de l’Union, ou de dégager de tels fonds ou ressources économiques à leur profit.

La présente initiative aura un lien avec la proposition de directive sur **les activités transfrontières d’associations**<sup>25</sup>. Alors que ladite proposition créera une forme juridique supplémentaire d’association à but non lucratif, facilitera leurs activités transfrontières et leur confèrera certains droits, la présente initiative législative introduira des normes communes en matière de transparence et de responsabilité pour les activités de représentation d’intérêts visant à influencer le processus de décision dans l’Union et menées pour le compte de pays tiers. Dans la pratique, les associations transfrontalières européennes (ATE) ne devront se conformer aux exigences de transparence ciblées prévues par la présente proposition que si elles exercent des activités de représentation d’intérêts pour le compte d’entités de pays tiers.

La présente initiative n’affecterait pas les prérogatives de la Commission concernant l’ouverture et la conduite d’enquêtes sur les subventions étrangères générant des distorsions au titre du **règlement sur les subventions étrangères**<sup>26</sup> ou l’émission d’avis au titre du **règlement sur le filtrage des investissements directs étrangers**<sup>27</sup>.

Enfin, certaines entités qui assurent la représentation d’intérêts pour le compte de pays tiers pourraient relever de la **directive sur la publication d’informations en matière de**

---

<sup>24</sup> Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l’Union (JO L 305 du 26.11.2019, p. 17, ELI: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj>).

<sup>25</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux associations transfrontalières européennes [COM(2023) 516 final], qui vise à remédier à la fragmentation des règles nationales applicables aux associations et aux organisations à but non lucratif dans l’ensemble de l’Union et à faciliter les activités transfrontières de ces dernières au sein du marché intérieur.

<sup>26</sup> Règlement (UE) 2022/2560 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 relatif aux subventions étrangères faussant le marché intérieur (JO L 330 du 23.12.2022, p. 1, ELI: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2560/oj>), qui vise à établir un cadre harmonisé afin de lutter contre les distorsions de concurrence sur le marché intérieur causées, directement ou indirectement, par les subventions étrangères.

<sup>27</sup> Règlement (UE) 2019/452 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l’Union (JO L 79 I du 21.3.2019, p. 1, ELI: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/452/oj>). Ce règlement fournit un cadre de l’Union pour le filtrage des investissements directs de pays tiers pour des motifs de sécurité ou d’ordre public.

**durabilité par les entreprises (CSRD)**<sup>28</sup>. Ces cas seraient limités et restreints à une situation dans laquelle les agissements d'une grande entreprise seraient imputés à un pays tiers.

## **2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ**

### **• Base juridique**

La base juridique de la présente proposition est l'article 114 du TFUE, qui prévoit l'adoption de mesures ayant pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur. Cette disposition permet d'adopter des mesures tendant au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur. Il s'agit de la base juridique appropriée pour une intervention qui concerne les prestataires de services dans le marché intérieur et qui remédie aux différences entre les dispositions des États membres qui entravent les libertés fondamentales et ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur.

Les différences entre les législations nationales existent et s'accroissent, étant donné que certains États membres ont légiféré ou ont l'intention de légiférer sur les obligations de transparence applicables à la représentation d'intérêts. Cette situation crée une fragmentation réglementaire, dans la mesure où les règles relatives à la transparence des entités qui assurent la représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers divergent en ce qui concerne les éléments spécifiques de transparence requis par lesdites règles (les informations à publier, la fréquence de leur mise à jour) et leur champ d'application (les types d'activités couvertes ou exemptées).

Cette fragmentation constitue une entrave à la fourniture transfrontière de services de représentation d'intérêts et est susceptible de s'accroître particulièrement dans le cas de telles activités exercées pour le compte de pays tiers. Les mesures de transparence harmonisées visent à créer des conditions de concurrence équitables, à réduire les coûts de mise en conformité existants et le recours à l'arbitrage réglementaire, ainsi qu'à limiter l'apparition d'obstacles supplémentaires sur le marché intérieur pour les activités de représentation d'intérêts menées pour le compte de pays tiers découlant de l'évolution incohérente des législations nationales. Sans action au niveau de l'Union, cette diversité s'aggraverait encore avec l'adoption, dans certains États membres, de nouvelles initiatives traitant notamment de la représentation d'intérêts assurée pour le compte de pays tiers, alors que, dans d'autres États membres, la transparence des services de représentation d'intérêts ne fera l'objet d'aucune mesure.

La présente proposition suit le principe du marché intérieur et prévoit donc que les entités soient tenues de s'enregistrer dans l'État membre de leur établissement principal, quels que soient le ou les États membres dans lesquels elles souhaitent exercer leurs activités de représentation d'intérêts. En outre, la proposition prévoit que, dans des cas spécifiques et de manière proportionnée, une autorité de contrôle soit en mesure de demander des informations qui pourraient être partagées avec les autorités de contrôle d'autres États membres.

---

<sup>28</sup> Directive (UE) 2022/2464 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 modifiant le règlement (UE) n° 537/2014 et les directives 2004/109/CE, 2006/43/CE et 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises (JO L 322 du 16.12.2022, p. 15, ELI: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2464/oj>). Cette directive s'applique à toutes les sociétés à responsabilité limitée qui ne sont pas des PME au sens de la directive comptable, ainsi qu'à toutes les sociétés à responsabilité limitée cotées sur un marché réglementé (y compris les PME cotées), mais à l'exclusion des microentreprises.

Conformément à l'article 2 du TUE<sup>29</sup>, la présente initiative vise également à renforcer l'intégrité des institutions démocratiques de l'Union et des États membres ainsi que la confiance du public dans ces institutions en garantissant la transparence des activités de représentation d'intérêts menées pour le compte de pays tiers et en améliorant la connaissance de l'étendue de telles activités, des tendances en la matière et des acteurs y prenant part. Si l'objectif visant à assurer la transparence des activités par le biais desquelles les pays tiers tentent d'influencer les processus de décision publics au sein de l'Union a grandement pesé dans le choix des mesures d'harmonisation contenues dans la présente proposition, celle-ci a comme objectif principal d'améliorer les conditions de fonctionnement du marché intérieur.

Compte tenu de ce qui précède, une harmonisation complète se révèle donc nécessaire à l'échelle de l'Union et l'article 114 du TFUE constitue le fondement juridique de la présente initiative<sup>30</sup>.

- **Subsidiarité**

Selon le principe de subsidiarité (article 5, paragraphe 3, du TUE), une action au niveau de l'Union ne devrait être entreprise que lorsque les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les seuls États membres, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets, au niveau de l'Union.

Étant donné que les règles des États membres concernant la représentation d'intérêts divergent quant à leur champ d'application, leur contenu et leurs effets, un cadre disparate de règles nationales émerge dont la disparité risque de s'accroître, notamment en ce qui concerne les activités de représentation d'intérêts menées pour le compte de pays tiers. Cela nuit au marché intérieur en créant des conditions de concurrence inégales et des coûts inutiles pour les entités qui souhaitent exercer des activités transfrontières de représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers. Cette situation encourage également le recours à l'arbitrage réglementaire afin d'éviter les mesures de transparence, ce qui, à son tour, a une incidence sur la confiance des citoyens dans l'efficacité de la réglementation.

Seule une intervention au niveau de l'Union peut résoudre ces problèmes, étant donné que la réglementation au niveau national entraîne déjà la création d'obstacles aux activités transfrontières de représentation d'intérêts dans le marché intérieur. En revanche, les effets de toute mesure prise en vertu du droit national seraient limités à un seul État membre et risqueraient d'être contournés ou seraient difficiles à surveiller dans le cas d'entités assurant la représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers d'autres États membres. En outre, certains États membres envisagent actuellement des initiatives législatives dans le domaine de l'influence étrangère susceptibles de ne pas s'aligner sur l'approche proportionnée et ciblée de la présente initiative et de ne pas fournir un système complet de garanties. Seule une action au niveau de l'Union peut remédier à cette situation de manière cohérente dans l'ensemble du marché intérieur. Il est essentiel d'introduire au niveau de l'Union des normes communes et proportionnées en matière de transparence de la représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers afin de veiller à ce que ces mesures soient instaurées de manière cohérente dans tous les États membres en ce qui concerne tous les droits fondamentaux et, en particulier, qu'elles fsoient assorties de garanties complètes, notamment l'accès aux tribunaux.

---

<sup>29</sup> Voir l'arrêt du 16 février 2022, *Hongrie/Parlement européen et Conseil*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, dans lequel la Cour a jugé que l'Union européenne doit être en mesure, dans les limites de ses attributions prévues par les traités, de défendre ses valeurs.

<sup>30</sup> Voir également l'arrêt du 10 décembre 2002, *British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco*, C-491/01, ECLI:EU:C:2002:741, point 75.

Enfin, les activités de représentation d'intérêts menées pour le compte de pays tiers constituent une question transnationale ayant des implications transfrontières qui doivent être traitées au niveau de l'Union. Influencer les décisions politiques et les processus politiques dans un État membre peut avoir une incidence au-delà des frontières de cet État membre, dans un autre État membre ou au niveau européen. L'absence d'action au niveau de l'Union peut avoir pour conséquence que certains États membres sont moins conscients que d'autres des activités de représentation d'intérêts menées pour le compte de pays tiers. Il semble peu probable que les États membres convergent sur des normes alignées quant à la manière de collecter des données comparables sur les activités de représentation d'intérêts menées pour le compte de pays tiers, ou qu'ils mettent en place un mécanisme de coopération systématique à l'échelle de l'Union pour échanger des informations entre eux et avec la Commission.

- **Proportionnalité**

En ce qui concerne la proportionnalité, la forme et le fond de la présente proposition ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour réaliser l'objectif consistant à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur.

La proposition s'appuie sur la législation existante de l'Union et est proportionnée et nécessaire à l'atteinte de ses objectifs. Les mesures envisagées sont limitées à ce qui est nécessaire pour remédier à la fragmentation actuelle et attendue du cadre réglementaire pertinent.

La proposition se limite aux exigences de transparence applicables uniquement aux entités qui fournissent des services de représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers. La proportionnalité des obligations de transparence a été soigneusement examinée et se reflète dans les exigences limitées imposées (exigences d'information clairement limitées, obligations limitées en matière de tenue de registres, etc.). La proposition ne vise pas à restreindre la fourniture de services de représentation d'intérêts, mais plutôt à améliorer le fonctionnement du marché intérieur et à faciliter la prestation de ces services par-delà les frontières en les rendant plus transparents de manière cohérente dans l'ensemble de l'Union.

La proposition prévoit les garanties nécessaires visant à assurer une transposition et une application proportionnées et à éviter les risques de stigmatisation. Elle ne vise pas à empêcher les pays tiers de promouvoir leurs opinions, mais à veiller à ce que cela soit fait de manière transparente et responsable. Elle n'impose pas d'exigences aux entités du simple fait qu'elles reçoivent des fonds de l'étranger, mais veille plutôt à assurer davantage de transparence lorsque ces entités exercent des activités de représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers qui cherchent à influencer l'élaboration, la formulation ou la mise en œuvre d'une politique ou d'une législation, ou de processus de décision publics au sein de l'Union. C'est la raison pour laquelle les contributions au financement de base d'une organisation ou les soutiens financiers similaires fournis, par exemple, dans le cadre d'un programme de subventions accordées par des donateurs d'un pays tiers à une organisation à but non lucratif, ne devraient pas être considérés comme la rémunération d'un service de représentation d'intérêts lorsqu'ils ne sont pas liés à une activité de représentation d'intérêts, c'est-à-dire lorsque l'entité recevrait les fonds en question, qu'elle exerce ou non des activités spécifiques de représentation d'intérêts pour le compte du pays tiers à l'origine dudit financement.

En outre, la proposition prévoit l'obligation spécifique de présenter les informations figurant dans les registres nationaux des États membres de manière neutre et factuelle, de façon à ne pas entraîner la stigmatisation des entités enregistrées. En particulier, les informations ne devraient pas contenir ou être assorties de déclarations ou de dispositions susceptibles de créer un climat de méfiance à l'égard des entités enregistrées, ou de nature à dissuader les

personnes physiques ou morales des États membres ou des pays tiers d'interagir avec elles ou de leur apporter un soutien financier.

Les pouvoirs dont les autorités de contrôle disposent pour demander des informations aux entités dans le cadre de l'initiative sont soigneusement encadrés afin de garantir que les entités concernées ne font pas l'objet de demandes inutiles ou abusives. Cet encadrement est double: les autorités de contrôle ne peuvent demander que certaines informations en plus de celles figurant dans le registre et uniquement dans des circonstances limitées.

Afin de garantir la proportionnalité des sanctions, la proposition prévoit que seules des amendes administratives plafonnées à un certain montant en fonction de la capacité économique de l'entité peuvent être imposées par les autorités de contrôle en cas de violation des obligations proposées. Les sanctions pénales sont expressément exclues. Il incombe aux États membres de veiller à ce qu'il soit interdit de participer à des activités qui contournent les dispositions de la directive.

- **Choix de l'instrument**

L'article 114 du TFUE confère au législateur de l'Union le pouvoir d'adopter des règlements et directives.

Une directive prévoyant une harmonisation complète des obligations de transparence applicables aux entités qui assurent la représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers dans le but d'influencer l'élaboration, la formulation ou la mise en œuvre d'une politique ou d'une législation, ou de processus de décision publics au sein du marché intérieur, est appropriée.

En imposant l'harmonisation complète des obligations en matière de transparence et de responsabilité, l'initiative évite également la surréglementation. Il serait notamment interdit aux États membres, dans le cadre des règles harmonisées, de fixer des exigences de transparence plus étendues. Les États membres conserveraient une marge de manœuvre limitée dans le cadre des mesures pleinement harmonisées, ainsi que le prévoit expressément l'initiative juridique. Par exemple, les États membres seraient libres de prévoir un ou plusieurs registres nationaux et une ou plusieurs autorités de contrôle sur leur territoire (par exemple, plusieurs autorités chargées de différentes parties du territoire).

La compétence dont jouissent les États membres pour établir des règles dans le plein respect du droit de l'Union pour les aspects non couverts par les règles harmonisées n'est pas affectée, par exemple, lorsqu'il s'agit d'établir des règles pour les agents publics chargés de contacter des entités exerçant des activités de représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers.

### **3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT**

- **Consultation des parties intéressées**

La présente proposition est le résultat de vastes consultations des parties intéressées, dans le cadre desquelles la Commission a appliqué les normes et principes généraux aux fins de la consultation des parties prenantes. Une stratégie de consultation a permis de recenser les principales parties intéressées concernées. La Commission a mené une première vague de vastes consultations des parties intéressées entre octobre 2022 et mai 2023. Au cours des mois d'août et de septembre 2023, la Commission a mené des consultations supplémentaires auprès d'autorités des États membres, d'entités commerciales et d'OSC, y compris sur d'éventuelles options stratégiques.

La Commission a commandé une étude externe spécialisée pour soutenir l'élaboration de la présente proposition<sup>31</sup>. Dans le cadre de cette étude justificative, le contractant a réalisé une série de consultations individuelles auprès des principales parties intéressées.

Une consultation publique, accompagnée d'un retour d'informations sur le document d'appel à contributions<sup>32</sup>, a été publiée du 16 février 2023 au 14 avril 2023. Les retours d'informations et les contributions des parties intéressées ont fourni en particulier des informations qui ont permis de définir le problème et d'élaborer des options stratégiques. La consultation publique a été promue au moyen d'une campagne sur les réseaux sociaux et par l'intermédiaire du site web de la Commission.

La Commission a réalisé deux enquêtes Eurobaromètre Flash, respectivement sur la démocratie et sur la citoyenneté et la démocratie. La première a montré que plus d'un Européen sur cinq considère que la propagande et les informations fausses ou trompeuses provenant d'une source étrangère non démocratique et l'ingérence étrangère dissimulée dans les politiques et l'économie de leur pays, y compris par le financement d'acteurs nationaux, figurent parmi les menaces les plus graves pour la démocratie<sup>33</sup>. La seconde a montré qu'environ huit Européens sur dix estiment que l'ingérence étrangère dans les systèmes démocratiques de l'Union constitue un problème grave qu'il convient de résoudre<sup>34</sup>.

En outre, une analyse d'impact a été réalisée afin de présenter le raisonnement, l'analyse et les éléments de preuve disponibles pour aborder le sujet en question<sup>35</sup>. Cette analyse d'impact contient une présentation et une analyse détaillées de la stratégie de consultation et de ses résultats.

La Commission a organisé plusieurs réunions de réflexion avec les principales parties intéressées afin de recueillir des preuves et des données supplémentaires sur les problèmes spécifiques abordés par l'initiative, ainsi que sur l'approche stratégique et ses incidences. Ces réunions de réflexion ont réuni des parties intéressées exerçant des activités de relations publiques et de lobbying, telles que des organisations représentatives des secteurs pertinents du milieu des affaires, des sociétés de lobbying, de conseil et de relations publiques, des OSC, ainsi que des praticiens du droit assurant des services de représentation d'intérêts. Les groupes de réflexion ont également rassemblé des spécialistes des domaines concernés, tels que des universités, des autorités nationales compétentes, y compris au niveau local, ainsi que des organisations internationales et des instances de normalisation. D'autres réunions, y compris à haut niveau, ont eu lieu avec des OSC et des États membres.

La Commission a également examiné les positions, les études et les documents analytiques reçus dans le cadre de l'élaboration de la proposition. Enfin, elle a également tenu des consultations bilatérales avec les parties intéressées à leur initiative.

Dans l'ensemble, les participants aux groupes de réflexion ont exprimé leur soutien à une initiative portant sur des règles de transparence communes pour les activités de représentation d'intérêts menées pour le compte de pays tiers. Ils ont souligné les difficultés liées au fait de

---

<sup>31</sup> L'étude sera disponible à l'adresse suivante: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship-and-democracy/democracy-and-electoral-rights/studies\\_en?prefLang=fr](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship-and-democracy/democracy-and-electoral-rights/studies_en?prefLang=fr)

<sup>32</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13744-Transparency-of-covert-interference-by-third-countries\\_fr](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13744-Transparency-of-covert-interference-by-third-countries_fr)

<sup>33</sup> Eurobaromètre Flash 522 sur la démocratie.

<sup>34</sup> [Eurobaromètre Flash 528](#) sur la citoyenneté et la démocratie.

<sup>35</sup> Voir l'analyse d'impact accompagnant la présente proposition.

devoir se conformer à des règles et des systèmes différents d'un État membre à l'autre et se sont montrés favorables à l'adoption de règles harmonisées à l'échelle de l'Union.

En outre, la consultation publique a démontré que les parties prenantes se sont généralement accordées à dire qu'une action de l'Union était nécessaire pour accroître la transparence concernant le lobbying, les activités de relations publiques et toute autre activité qui, lorsqu'elle est exercée pour le compte de pays tiers, a une incidence significative sur la sphère démocratique.

En particulier, la grande majorité des répondants à la consultation publique a déclaré que les activités de lobbying et de relations publiques menées pour le compte de pays tiers entraîneraient un risque élevé que des pays tiers interfèrent secrètement avec l'espace démocratique et le débat public de l'Union et que ces activités favorisaient la corruption.

Les citoyens de l'Union sont préoccupés par les conséquences d'une ingérence étrangère sur les démocraties de l'Union. La grande majorité d'entre eux a demandé davantage de transparence en ce qui concerne les activités de représentation d'intérêts, ainsi qu'une réponse coordonnée au niveau de l'Union.

La Commission a reçu 29 réponses aux consultations supplémentaires menées auprès des parties intéressées en août et septembre 2023: 11 réponses provenant d'OSC, 15 réponses d'États membres et trois réponses d'organisations représentant le secteur de la représentation d'intérêts.

Dans leurs réponses au questionnaire, les États membres sont convenus, dans l'ensemble, que la société avait un intérêt fondamental à être informée des activités de représentation d'intérêts menées pour le compte de pays tiers. Cinq États membres ont spécifiquement exprimé l'opinion qu'il était nécessaire de mettre en place des mesures harmonisées qui permettent de renforcer la transparence des activités de représentation d'intérêts visant à influencer les processus de décision. Deux États membres ont souligné que la proposition législative devrait être conçue dans le respect des droits fondamentaux. Sept États membres ont indiqué que les autorités de contrôle devraient être autorisées à demander des informations spécifiques aux entités enregistrées, sous réserve de garanties.

Dans leurs réponses au questionnaire, neuf OSC ont estimé que l'intervention législative devrait couvrir tous les types d'activités de représentation d'intérêts et ne pas se limiter à celles menées pour le compte de pays tiers. Trois OSC ont souligné la nécessité de fournir une définition claire de la notion de représentation d'intérêts. Huit OSC ont mis l'accent sur la question de la stigmatisation et sur la nécessité de l'éviter, expliquant que l'enregistrement ne devrait pas conduire à une stigmatisation, mais à une normalisation des activités de représentation d'intérêts, étant donné que la légitimité de la représentation d'intérêts ne dépend pas de la source dont l'intérêt est représenté, mais des normes éthiques qui sont appliquées lors de l'exercice de ce type d'activités. Trois OSC ont spécifiquement évoqué la nécessité de garantir les garanties requises par le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial. Quatre OSC ont demandé des dérogations à l'obligation d'enregistrement pour de plus petites entités.

Tous les représentants du secteur ayant répondu au questionnaire sont favorables à l'harmonisation des exigences en matière d'enregistrement et de transparence au niveau de l'Union. Deux représentants du secteur ont recommandé à la Commission de prendre en considération toutes les formes d'activités de représentation d'intérêts et de ne pas harmoniser uniquement celles menées pour le compte de pays tiers. Tous les représentants du secteur sont convenus qu'aucune entité spécifique ne devrait bénéficier de dérogations quant au champ d'application des exigences de transparence, afin d'éviter tout risque de contournement.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

La Commission s'est appuyée sur un large éventail d'expertises pour élaborer la présente proposition.

La base d'éléments probants est tirée de recherches internes et externes, d'activités de consultations intensives et de réunions bilatérales avec les parties prenantes, et elle a été étayée par une étude réalisée en externe.

Les travaux pertinents du Parlement européen (dont la commission spéciale sur l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'Union, y compris la désinformation<sup>36</sup>) et du Conseil<sup>37</sup> ont fourni des éléments d'information supplémentaires utiles au processus analytique de la Commission.

Outre la consultation publique, la Commission a participé notamment à plusieurs réunions de réflexion avec les parties intéressées concernées, comprenant des questions spécialement adaptées à chaque sujet.

Les orientations des organismes internationaux de normalisation, dont le Conseil de l'Europe ou l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ont également été prises en considération<sup>38</sup>. Ces organismes ont notamment recommandé la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique, ainsi que la transparence et l'intégrité du lobbying et des financements étrangers, tout en rappelant l'importance du respect des droits fondamentaux.

L'étude qui sous-tend l'initiative intègre une analyse bibliographique confirmant la prévalence de l'ingérence étrangère dans les processus démocratiques, laquelle est répandue et ne cesse de croître au fil du temps.

- **Analyse d'impact**

Conformément à sa politique tendant à «mieux légiférer», la Commission a réalisé une analyse d'impact de la présente proposition<sup>39</sup>.

La Commission a examiné différentes options stratégiques pour atteindre les objectifs généraux de la proposition. Trois options stratégiques à différents degrés d'intensité réglementaire ont été évaluées:

La première option envisageait une intervention non législative. Cette option stratégique aurait consisté à recommander aux États membres un ensemble de mesures à appliquer aux activités de représentation d'intérêts menées pour le compte de pays tiers. Les États membres auraient été encouragés à prévoir des mesures de transparence comparables et proportionnées

---

<sup>36</sup> Résolution du Parlement européen du 9 mars 2023 sur l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'Union européenne, y compris la désinformation [2020/2268(INI)].

<sup>37</sup> Voir, par exemple, les conclusions du Conseil du 10 décembre 2019 sur les efforts complémentaires pour renforcer la résilience et lutter contre les menaces hybrides (14972/19), les conclusions du Conseil du 28 septembre 2021 sur l'approche mondiale de la recherche et de l'innovation – Stratégie de coopération internationale de l'Europe dans un monde en mutation (12301/21), les conclusions du Conseil du 18 juillet 2022 sur la manipulation de l'information et l'ingérence étrangères (11429/22), et les conclusions du Conseil du 10 mars 2023 sur l'application de la charte des droits fondamentaux de l'UE; le rôle de l'espace dévolu à la société civile dans la protection et la promotion des droits fondamentaux au sein de l'UE (7388/23).

<sup>38</sup> Tels que les principes de l'OCDE pour la transparence et l'intégrité dans le lobbying ou la recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux États membres relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique, CM/Rec (2017)2.

<sup>39</sup> SWD(2023) 663 final.

visant à favoriser la prise de responsabilité, à faciliter le contrôle et à relever les défis auxquels sont confrontés les processus démocratiques associés à ces activités. La mise en œuvre des recommandations aurait fait l'objet d'un suivi approprié. Un rapport aurait évalué les effets de la recommandation et envisagé d'autres mesures, y compris une éventuelle législation future. Cette option a été écartée parce qu'une intervention reposant uniquement sur des mesures non législatives n'aurait pas empêché l'apparition de nouveaux obstacles au fonctionnement du marché intérieur pour les activités de représentation d'intérêts menées pour le compte de pays tiers. En outre, en l'absence d'un enregistrement applicable à l'échelle de l'Union, cette option aurait entraîné des coûts de mise en conformité plus élevés. Elle aurait également laissé une très large marge d'appréciation au niveau national pour mettre en œuvre les exigences de transparence et, en particulier, n'aurait pas assuré la mise en œuvre des garanties offertes par l'option retenue.

La deuxième option envisagée et retenue au final est une intervention législative ciblée, axée sur la transparence des activités de représentation d'intérêts menées pour le compte de pays tiers. Dans ce scénario, l'instrument législatif définirait les exigences en matière de transparence et de responsabilité applicables aux entités qui exercent des activités de représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers. Il imposerait aux opérateurs économiques de tenir des registres restreints et de fournir, de manière harmonisée, des informations limitées aux registres nationaux établis par les États membres: ces informations porteraient sur les opérateurs économiques en question, sur les activités qu'ils exercent ainsi que sur les entités de pays tiers pour le compte desquelles ils agissent. Cette option prévoit des garanties visant à assurer une transposition et une application proportionnées ainsi qu'à éviter les risques de stigmatisation.

La troisième option envisagée aurait consisté en une intervention législative de grande ampleur, comprenant des exigences renforcées en matière d'information, ainsi qu'en la création d'un système préalable d'autorisation ou d'octroi de licences dans le cadre duquel les États membres pourraient refuser l'octroi d'une licence pour des motifs de sécurité publique. Un tel système aurait contraint les entités assurant une représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers au sein du marché intérieur d'obtenir une licence afin de pouvoir fournir ces services pour le compte de pays tiers. Cette solution a été jugée susceptible de poser des problèmes de proportionnalité et aurait pu avoir des retombées négatives pour les entreprises, en particulier pour les petits acteurs économiques et les organisations non commerciales concernés. Cette option aurait pu avoir un effet disproportionné sur les droits fondamentaux, en particulier la liberté d'association et la liberté d'expression. En outre, un système d'autorisation préalable ou d'octroi préalable de licences aurait pu porter atteinte aux intérêts géopolitiques de l'Union: il aurait créé un risque de représailles de la part de pays exerçant actuellement des activités d'influence dans l'Union si ces activités étaient refusées. De même, dans la mesure où cette option aurait pu comporter des restrictions disproportionnées au droit à la liberté d'association, la réputation de l'Union aurait également pu en être entachée.

L'option stratégique retenue remédie de manière appropriée aux lacunes réglementaires et aux différences entre États membres tout en garantissant le plein respect des principes de proportionnalité et de subsidiarité. Cette approche s'est également révélée être la plus avantageuse sur le plan des retombées.

Premièrement, les incidences économiques devraient être très limitées avec, d'une part, peu de coûts de mise en conformité pour les obligations en matière d'enregistrement et de tenue des registres (alignées autant que possible sur les processus opérationnels existants) et, d'autre part, un nombre limité d'entités concernées dans le marché intérieur, dont le nombre oscille entre 712 et 1 068 selon différents scénarios, ainsi que des coûts de mise en œuvre limités pour les administrations nationales. Les registres publics à établir par les États membres

reposeraient sur des outils informatiques accessibles au public, conformément à la communication relative à une boussole numérique pour 2030 et à la nécessité de promouvoir dans la législation de l'Union l'élaboration de politiques fondées sur le «numérique par défaut». Les coûts supportés devraient être compensés par la réduction et la prévention de la fragmentation au sein du marché intérieur.

Deuxièmement, compte tenu du caractère personnalisé des exigences et des garanties importantes inscrites dans la proposition, les retombées sociales de la présente proposition devraient être positives, étant donné que l'initiative renforcera la transparence et la responsabilité des acteurs du marché concernés et améliorera la connaissance de l'étendue des activités de représentation d'intérêts menées pour le compte de pays tiers, des tendances en la matière et des acteurs y prenant part. Il est également prévu que l'initiative renforce la confiance du public dans la prise de décision et dans la nature des services réglementés, contribuant ainsi à la réalisation de l'objectif de développement durable n° 16, «Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous».

Certaines options concernant la portée de l'intervention ont été écartées d'emblée. La proposition visant à ne couvrir que les activités de représentation d'intérêts menées pour le compte de certains pays tiers uniquement a été écartée en raison des difficultés opérationnelles liées à l'établissement et à l'adoption des critères de différenciation pertinents et du risque accru de stigmatisation pour les entités qui assurent la représentation d'intérêts pour le compte de ces pays. La couverture des activités de représentation d'intérêts visant à influencer la prise de décision dans l'Union et menées pour le compte d'une entité quelconque a été écartée car elle ne serait pas suffisamment ciblée au regard de l'objectif poursuivi par l'initiative (transparence de l'influence déguisée de la part d'administrations de pays tiers) et serait disproportionnée.

Enfin, l'initiative ne devrait avoir aucune incidence sur l'environnement et respectera donc le principe consistant à «ne pas causer de préjudice important», tout en étant compatible avec l'objectif de neutralité climatique, avec ses objectifs intermédiaires et avec les objectifs d'adaptation énoncés dans la loi européenne sur le climat.

Le 17 novembre 2023, le comité d'examen de la réglementation a émis un «avis favorable avec réserves» sur le projet d'analyse d'impact<sup>40</sup>. Ses observations portaient essentiellement sur la description qui sous-tend l'initiative ainsi que sur la présentation des options stratégiques et de leurs incidences (en mettant l'accent sur la structure de gouvernance proposée et sur le rôle de la Commission au sein de cette structure). Une explication de la manière dont les observations ont été mises en œuvre est incluse dans l'analyse d'impact accompagnant la présente proposition.

- **Droits fondamentaux**

Les mesures sont conçues dans le plein respect des libertés et droits fondamentaux, y compris la liberté d'expression et d'information, le droit de vote, le droit à une bonne administration et le droit à la liberté d'entreprise.

Les libertés et droits fondamentaux ne peuvent être restreints que si cela est justifié par la poursuite d'un intérêt public légitime et à la condition que la restriction soit proportionnée à l'objectif poursuivi. La garantie de transparence, d'équité, d'impartialité et de responsabilité

---

<sup>40</sup> SEC(2023) 637.

démocratique dans le cadre de la prise de décision publique et de l'administration publique, ainsi que la prévention de toute ingérence déguisée induite dans ce processus de décision et cette administration constituent des raisons impérieuses d'intérêt public.

La proposition impose des restrictions limitées aux droits fondamentaux suivants, consacrés dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «Charte»): le droit au respect de la vie privée (article 7), le droit à la protection des données à caractère personnel (article 8), la liberté d'association (article 12), la liberté des arts et des sciences (article 13), la liberté d'expression et d'information (article 11), et la liberté d'entreprise (article 16).

Bien que ces droits ne soient pas absolus et que des limitations puissent être introduites, toute restriction doit respecter les exigences énoncées à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, y compris être limitée à ce qui est nécessaire et respecter le principe de proportionnalité.

#### Le droit au respect de la vie privée et le droit à la protection des données à caractère personnel

La proposition impose des restrictions limitées au **droit au respect de la vie privée** (garanti à la fois par l'article 7 de la Charte et par l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme) et au **droit à la protection des données à caractère personnel** (article 8 de la charte), dans la mesure où elle exige que les entités conservent et fournissent certaines informations aux autorités nationales et qu'elle prévoit l'échange de ces informations entre les autorités nationales compétentes ainsi que l'accès du public à une partie de ces informations.

Ainsi que l'a relevé la Cour de justice de l'Union européenne, les dispositions imposant ou autorisant la communication de données à caractère personnel telles que le nom, le lieu de résidence ou les ressources financières de personnes physiques à une autorité publique doivent être qualifiées d'ingérence dans leur vie privée et, partant, de limitation du droit garanti à l'article 7 de la Charte, sans préjudice de la justification éventuelle de telles dispositions. Il en va de même pour les dispositions prévoyant la diffusion de telles données au public<sup>41</sup>. En outre, la Cour de justice a considéré que la mise à disposition du grand public de données à caractère personnel de sorte que celles-ci sont accessibles à un nombre potentiellement illimité de personnes constitue une ingérence grave dans les droits fondamentaux consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte<sup>42</sup>. Dans le même temps, comme l'a rappelé la Cour de justice, les droits fondamentaux consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte ne sont pas des prérogatives absolues et doivent être pris en considération par rapport à leur fonction dans la société. Ces droits peuvent être limités si cette restriction est prévue par la loi, si elle respecte le contenu essentiel de ces droits et si elle est strictement nécessaire et proportionnée au regard de l'objectif d'intérêt général reconnu par l'Union européenne. À cet égard, l'article 8, paragraphe 2, de la Charte exige que les données à caractère personnel soient traitées à des fins déterminées et sur la base du consentement ou en vertu d'un autre fondement légitime prévu par la loi<sup>43</sup>.

En prévoyant l'accès des citoyens à des informations sur les entités opérant sur le marché intérieur et exerçant des activités de représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers, ainsi que sur les entités de pays tiers qu'elles représentent, la proposition vise à faire en sorte

---

<sup>41</sup> Voir, à cet effet, les arrêts du 20 mai 2003, *Österreichischer Rundfunk et autres*, C-465/00, C-138/01 et C-139/01, EU:C:2003:294, points 73 à 75 et 87 à 89; du 9 novembre 2010, *Volker und Markus Schecke et Eifert*, C-92/09 et C-93/09, EU:C:2010:662, points 56 à 58 et 64; et du 2 octobre 2018, *Ministerio Fiscal*, C-207/16, EU:C:2018:788, points 48 et 51.

<sup>42</sup> Arrêt de la Cour de justice du 22 novembre 2022, *Luxembourg Business Registers*, affaires jointes C-37/20 et C-601/20, EU:C:2022:912, points 42 à 44.

<sup>43</sup> Arrêt du 22 novembre 2022, *Luxembourg Business Registers*, affaires jointes C-37/20 et C-601/20, EU:C:2022:912, points 45 à 63 et jurisprudence citée.

que les citoyens, les agents publics et les parties prenantes telles que les journalistes et les OSC puissent exercer un contrôle démocratique sur l'administration publique et la prise de décision publique afin de veiller à ce que cela se fasse de manière équitable, impartiale et transparente, notamment en permettant d'obtenir des informations sur les entités qui ont accès à des décideurs, telles que des agents publics et des représentants élus. Les décideurs ont également un intérêt particulier à pouvoir obtenir des informations sur les entités qui cherchent à les influencer. En tant qu'électeurs, les citoyens sont également en soi des décideurs importants et, à ce titre, peuvent être la cible de certains services de représentation d'intérêts.

La proposition vise à renforcer l'intégrité des institutions démocratiques de l'Union et des États membres ainsi que la confiance du public dans ces institutions en garantissant la transparence des activités de représentation d'intérêts menées pour le compte de pays tiers tout en améliorant les informations disponibles et la connaissance qu'a le grand public de l'étendue de telles activités, des tendances en la matière et des acteurs y prenant part<sup>44</sup>. La Cour de justice a reconnu que l'objectif consistant à accroître la transparence constitue une raison impérieuse d'intérêt général<sup>45</sup>. L'objectif poursuivi par la présente proposition constitue donc un objectif d'intérêt général pouvant justifier des ingérences dans les droits fondamentaux consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte.

L'accès du public aux informations relatives à la représentation d'intérêts assurée pour le compte de pays tiers est une mesure appropriée lorsqu'il s'agit de contribuer à la réalisation de l'objectif d'intérêt général poursuivi, étant donné que le caractère public de cet accès et la transparence accrue qui en résulte contribuent à la création d'un environnement de contrôle et de responsabilité démocratiques.

La proposition garantit également que l'ingérence dans les droits fondamentaux consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte résultant de l'accès du public aux informations relatives à la représentation d'intérêts assurée pour le compte de pays tiers est proportionnée et limitée à ce qui est strictement nécessaire. Premièrement, l'ensemble des données à mettre à la disposition du public est limité, défini de manière claire et exhaustive et pleinement harmonisé dans l'ensemble de l'Union. En outre, les données à caractère personnel mises à la disposition du public sont limitées au minimum requis pour que les citoyens soient informés au sujet de l'entité qui assure une représentation d'intérêts et de l'activité exercée pour le compte de pays tiers. Les informations pertinentes uniquement pour les décideurs concernés et les autorités nationales compétentes chargées de surveiller et de contrôler le respect de la proposition ne seraient pas rendues publiques afin de prévenir tout risque d'utilisation abusive des informations fournies.

Deuxièmement, comme garde-fou supplémentaire visant à éviter des désavantages disproportionnés dans des cas particuliers, il peut être dérogé au principe selon lequel le public devrait avoir accès aux informations relatives à la représentation d'intérêts assurée pour le compte de pays tiers. La proposition prévoit que les entités enregistrées puissent

---

<sup>44</sup> Ainsi que l'a déclaré la Commission de Venise, *«les activités de lobbying se situent (...) à mi-chemin entre les activités d'un parti politique et celles d'une ONG classique. (...) [l]e public a clairement un intérêt à savoir quels lobbyistes sont en mesure d'influencer le processus de prise de décisions des pouvoirs publics et à connaître leurs sources de financement, qu'elles soient nationales ou étrangères»*. Rapport de la Commission de Venise sur le financement des associations CDL-AD (2019) 002, point 105.

<sup>45</sup> Voir, par analogie, l'arrêt du 18 juin 2020, *Commission/Hongrie (Transparence associative)*, C-78/18, EU:C:2020:476, , point 79.

demander que tout ou partie des informations fournies ne soient pas rendues publiques lorsqu'il existe des intérêts supérieurs justifiant un refus de publication.

Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu de conclure que les limitations au droit à la vie privée et au droit à la protection des données à caractère personnel prévues par la proposition respectent le contenu essentiel de ces droits, répondent effectivement à un intérêt général reconnu par l'Union, et sont proportionnées et limitées au minimum nécessaire.

### Liberté d'association

Le droit fondamental à la **liberté d'association** est garanti tant par l'article 12 de la Charte que par l'article 11 de la CEDH à toutes les associations, y compris les organisations de la société civile, les groupes d'intérêt, les syndicats et les partis politiques. La liberté d'association constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et pluraliste, en ce qu'elle permet aux citoyens d'agir collectivement dans des domaines d'intérêt commun et de contribuer au bon fonctionnement de la vie publique<sup>46</sup>.

Les associations doivent pouvoir poursuivre leurs activités et fonctionner sans ingérence injustifiée. La Cour a considéré que des législations qui rendent significativement plus difficiles l'action ou le fonctionnement des associations, que ce soit en renforçant les exigences relatives à leur enregistrement, en limitant leur capacité à recevoir des ressources financières, en imposant des obligations déclaratives et de publicité de nature à en donner une image négative ou en les exposant à un risque de sanction, notamment de dissolution, doivent être qualifiées de limitations de la liberté d'association<sup>47</sup>.

La Commission de Venise du Conseil de l'Europe estime qu'il n'est pas justifié d'interdire totalement les financements étrangers ou d'imposer une autorisation préalable des autorités pour pouvoir recevoir ou utiliser de tels financements<sup>48</sup>.

La proposition n'interdit pas le financement étranger ou ne qualifie pas les activités des OSC de manière négative, pas plus qu'elle ne crée un système de licence ou d'autorisation préalable, exigeant des OSC ou d'autres associations qu'elles demandent, au niveau de l'Union, une licence pour mener des activités de représentation d'intérêts pour le compte d'une entité d'un pays tiers.

La proposition se limite à établir des normes communes en matière de transparence et de responsabilité en ce qui concerne les activités de représentation d'intérêts menées pour le compte d'entités de pays tiers et visant à influencer les processus de décision au sein de l'Union.

Même si elle impose des obligations de transparence qui peuvent être considérées comme ayant une incidence limitée sur la jouissance effective du droit à la liberté d'association dans la mesure où les organisations concernées devraient se conformer aux obligations d'enregistrement et de déclaration et supporter les coûts y afférents, la proposition n'affecte pas le contenu essentiel de ce droit.

Les normes communes en matière de transparence et de responsabilité devraient renforcer la démocratie grâce à une plus grande confiance dans les processus de décision des pouvoirs publics et les institutions en garantissant la transparence des activités de représentation

---

<sup>46</sup> Arrêt du 18 juin 2020, *Commission/Hongrie (Transparence associative)*, C-78/18, EU:C:2020:476, point 112.

<sup>47</sup> Arrêt du 18 juin 2020, *Commission/Hongrie (Transparence associative)*, C-78/18, EU:C:2020:476, point 114.

<sup>48</sup> Rapport de la Commission de Venise sur le financement des associations CDL-AD (2019) 002, point 147.

d'intérêts menées pour le compte de pays tiers tout en améliorant les informations disponibles et la connaissance qu'a le grand public de l'étendue de telles activités, des tendances en la matière et des acteurs y prenant part. La Cour a reconnu que l'objectif consistant à accroître la transparence constitue une raison impérieuse d'intérêt général<sup>49</sup>. La Commission de Venise du Conseil de l'Europe a indiqué que «les activités de lobbying se situent [...] à mi-chemin entre les activités d'un parti politique et celles d'une ONG classique. (...) [l]e public a clairement un intérêt à savoir quels lobbyistes sont en mesure d'influencer le processus de prise de décisions des pouvoirs publics et à connaître leurs sources de financement, qu'elles soient nationales ou étrangères»<sup>50</sup>.

La proposition répond à un objectif d'intérêt général, à la lumière des principes d'ouverture et de transparence, lequel doit guider la vie démocratique de l'Union conformément à l'article 1<sup>er</sup>, deuxième alinéa, et à l'article 10, paragraphe 3, du TUE et conformément aux valeurs démocratiques partagées par l'Union et ses États membres en vertu de l'article 2 du TUE.

### *Garanties spéciales*

En outre, en ce qui concerne la proportionnalité de la limitation, la proposition se limite à ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif et des **garanties spéciales** ont été introduites. Elle ne s'applique pas indifféremment à toute entité bénéficiant d'un soutien financier de l'étranger. Premièrement, la proposition cible essentiellement les activités spécifiques de représentation d'intérêts menées pour des pays tiers et ne couvre pas les financements qui ont été accordés par une entité d'un pays tiers (telle qu'une subvention structurelle, un don, etc.) et qui ne sont pas liés à ces activités de représentation d'intérêts<sup>51</sup>. Deuxièmement, elle ne couvre que la représentation d'intérêts pour des acteurs spécifiques de pays tiers, à savoir les gouvernements et entités de pays tiers dont l'action peut leur être imputée. En se concentrant sur un type spécifique d'activités menées pour le compte d'un type particulier d'acteurs, la proposition vise uniquement les activités qui sont réellement susceptibles d'exercer une influence significative sur la vie publique et le débat public, ainsi que l'imposition d'exigences de transparence pouvant être justifiées par l'intérêt public supérieur déclaré.

La proposition est soigneusement conçue pour éviter toute stigmatisation des organisations de la société civile ou d'autres associations à but non lucratif. Elle régleme un type particulier d'activité – la représentation d'intérêts effectuée dans le marché intérieur pour le compte de gouvernements de pays tiers – indépendamment de la nature de l'entité menant cette activité. Les exigences de transparence s'appliquent de la même manière à toute organisation.

En outre, la proposition prévoit de solides garanties afin de limiter davantage encore les risques de stigmatisation. Premièrement, les registres publics nationaux devront être présentés de manière neutre et factuelle et de façon à ne pas entraîner la stigmatisation des entités inscrites dans le registre national. Deuxièmement, les États membres devront veiller à ce que, dans l'exercice de leurs missions, les autorités nationales s'assurent qu'aucune conséquence négative ne résulte du simple fait qu'une entité est enregistrée. Troisièmement, en imposant une harmonisation complète de ces exigences de transparence, la proposition empêche leur

---

<sup>49</sup> Arrêt du 18 juin 2020, *Commission/Hongrie (Transparence associative)*, C-78/18, EU:C:2020:476, point 79.

<sup>50</sup> Rapport de la Commission de Venise sur le financement des associations CDL-AD (2019) 002, point 105.

<sup>51</sup> Une clause anticcontournement est incluse dans la proposition afin d'éviter les abus (par exemple, la rémunération déguisée d'un service de représentation, la création d'entreprises en vue d'occulter les liens avec les gouvernements de pays tiers, ou encore la répartition artificielle des activités entre plusieurs entités en vue de dépasser les seuils fixés par la directive).

surréglementation et veille à ce que les entités enregistrées ne soient pas tenues de se présenter publiquement sur la base de conditions qui auraient pour effet de les stigmatiser<sup>52</sup>. Enfin, les entités enregistrées seraient en mesure de demander que tout ou partie des informations fournies ne soient pas rendues publiques lorsqu'il existe des intérêts supérieurs empêchant leur publication.

En outre, les exigences sont proportionnées et limitées à des obligations simples en matière de tenue de registres et d'enregistrement. Les États membres seraient tenus de transposer et de superviser la mise en œuvre de ces exigences d'une manière qui soit proportionnée et n'entraîne pas de charge excessive pour les entités concernées.

- En ce qui concerne la tenue de registres, les entités concernées seraient dans l'obligation de conserver, pendant une période limitée, des informations sur l'identité de l'entité du pays tiers pour le compte de laquelle l'activité est exercée, une description de la finalité de l'activité de représentation d'intérêts, des contrats et des principaux échanges avec l'entité du pays tiers, dans la mesure où ils sont indispensables pour comprendre la nature et la finalité de la représentation d'intérêts effectuée, ainsi que des informations ou des documents constituant des éléments essentiels de l'activité de représentation d'intérêts.
- En ce qui concerne l'enregistrement, les entités concernées ne seraient tenues de fournir que des informations limitées sur elles-mêmes, sur les activités menées et sur les entités de pays tiers pour lesquelles elles mènent les activités. L'enregistrement inclurait une approximation<sup>53</sup> des montants annuels reçus couvrant l'ensemble des tâches effectuées dans le but d'influencer l'élaboration, la formulation ou la mise en œuvre de la même proposition, politique ou initiative. Seules les informations nécessaires à l'application et au contrôle de la directive devraient être mises à jour régulièrement. Les autres informations ne devraient être mises à jour qu'une fois par an.
- Outre les cas où il est nécessaire d'examiner le non-respect des exigences en matière d'enregistrement, les entités enregistrées ne peuvent être invitées à partager leurs dossiers avec l'autorité de contrôle que si, sur la base de facteurs objectifs, elles sont particulièrement susceptibles d'exercer une influence significative sur la vie publique et le débat public.

Enfin, la proposition contient un système complet de garanties. La surveillance serait confiée à des autorités de contrôle indépendantes dotées de pouvoirs clairement établis, dont les demandes d'informations complémentaires devraient être motivées et opposables dans le cadre d'un recours juridictionnel effectif. Les sanctions seraient conçues de manière à éviter un effet dissuasif sur les entités concernées et seraient soumises à des garanties appropriées, dont le droit à un contrôle juridictionnel effectif. Elles seraient pleinement harmonisées et limitées aux amendes administratives dans la limite d'un plafond spécifique fondé sur la capacité économique de l'entité. La proposition garantirait donc que les organisations de la société civile et les autres associations à but non lucratif ne soient pas exposées à la menace

---

<sup>52</sup> Lors de l'enregistrement, ces entités ne seraient tenues de fournir leur numéro d'enregistrement que dans leurs contacts avec des agents publics, et non avec le grand public.

<sup>53</sup> Au cours de l'enregistrement, le montant exact ne serait pas demandé. Les entités concernées devraient indiquer dans quelle fourchette (par exemple: de 25 000 EUR à <50 000 EUR; ou de 50 000 EUR à <100 000 EUR) se situerait le montant annuel. Les informations sur les montants annuels déclarés seraient rendues publiques sous la forme de fourchettes plus larges, correspondant au niveau de détail nécessaire pour informer les citoyens, leurs représentants et les autres parties intéressées.

de sanctions pénales ou de dissolution. En outre, des sanctions ne seraient imposées qu'à la suite d'un avertissement préalable, sauf lorsque cette infraction équivaut à une violation de l'interdiction de contournement.

Il résulte des éléments qui précèdent que, même si la proposition est susceptible d'imposer des restrictions limitées à la liberté d'association, ces restrictions répondraient à l'objectif légitime visant à améliorer la transparence des activités de représentation d'intérêts menées pour le compte d'entités de pays tiers et seraient strictement limitées aux mesures nécessaires pour atteindre cet objectif.

#### Liberté des arts et des sciences

La **liberté des arts et des sciences** est garantie par l'article 13 de la Charte. Elle protège la liberté de la recherche scientifique, y compris la liberté académique. Elle garantit la liberté du personnel universitaire et des étudiants à s'engager dans la recherche, l'enseignement, l'apprentissage et la communication dans la société et avec celle-ci sans ingérence ni crainte de représailles. La liberté de la recherche scientifique comprend le droit de définir librement les questions de recherche, de sélectionner et de développer des théories, de compiler des données empiriques et d'appliquer des méthodes de recherche universitaires solides afin de remettre en question les connaissances communément acceptées et de développer de nouvelles idées. Cette liberté implique le droit de partager, de diffuser et de publier les résultats des travaux de recherche, y compris grâce à la formation et à l'enseignement. Les chercheurs ont également la liberté d'exprimer leur opinion sans être désavantagés par l'établissement ou le système dans lequel ils travaillent ou par la censure gouvernementale ou institutionnelle. Les chercheurs ont aussi la liberté de s'associer au sein d'instances universitaires professionnelles ou représentatives<sup>54</sup>. La présente proposition ne réglemente pas la liberté de définir les questions de recherche, ni le droit de diffuser et de publier les résultats. Elle ne prévoit aucune mesure visant à interdire une collaboration internationale, y compris en ce qui concerne les activités d'enseignement, de recherche et d'éducation. Elle ne porte pas atteinte à l'autonomie institutionnelle dont jouissent les établissements d'enseignement supérieur de l'Union pour prendre de manière autonome des décisions touchant à leur gouvernance interne, y compris en ce qui concerne les matières financière et académique et le personnel (capacité à recruter de manière indépendante).

Par conséquent, aucune des mesures proposées n'affecterait le contenu essentiel de ce droit.

#### Liberté d'expression et d'information

En ce qui concerne la **liberté d'expression et d'information** (article 11 de la Charte et article 10 de la CEDH), la proposition contribuerait positivement au droit des personnes de recevoir et de communiquer des informations ou des idées sans ingérence d'autorités publiques. Les citoyens bénéficieraient d'un accès équitable aux informations sur les activités de représentation d'intérêts menées pour le compte de pays tiers ayant une incidence sur la prise de décision des pouvoirs publics, afin de les aider à comprendre ces activités, de renforcer leur confiance dans l'intégrité des processus de décision publics et de décourager les ingérences étrangères manipulatrices, sur la base de garanties du droit à la protection des données à caractère personnel pour les personnes physiques fournissant des informations aux registres nationaux, ainsi que dans des situations spécifiques lorsque les organisations enregistrées ont un intérêt supérieur justifiant d'empêcher à titre exceptionnel la publication d'informations. À cet égard, les mesures législatives contenues dans la proposition amélioreraient la transparence et la responsabilité des entités qui mènent des activités de

---

<sup>54</sup> [Déclaration de Bonn sur la liberté de la recherche scientifique](#) du 20 octobre 2020.

représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers, ainsi que la connaissance de l'étendue de telles activités, des tendances en la matière et des acteurs y prenant part. Le droit fondamental de recevoir des informations serait renforcé, dans la mesure où les citoyens obtiendraient des informations utiles pour exercer leurs droits démocratiques et exiger des agents publics qu'ils assument leurs responsabilités.

Les mesures proposées ne régiraient ni le contenu ni l'objet des activités de représentation d'intérêts couvertes. La proposition n'impose pas de transparence en ce qui concerne le financement des dépenses de fonctionnement non liées à une activité de représentation d'intérêts, telles que les subventions structurelles ou les dons.

L'instauration de mesures de transparence pourrait avoir un effet dissuasif sur la décision d'exercer les activités de représentation d'intérêts couvertes et pourrait restreindre la liberté d'expression des entités dont l'action peut être attribuée au gouvernement d'un pays tiers (comme une entité privée contrôlée par un pays tiers). Comme expliqué dans le cadre du droit à la vie privée, du droit à la protection des données à caractère personnel et de la liberté d'association, ces mesures poursuivent un objectif d'intérêt général susceptible de justifier une ingérence dans cette liberté. Comme indiqué, des garanties sont prévues de sorte que l'ingérence soit proportionnée et nécessaire dans tous les cas.

#### Liberté d'entreprise

L'article 16 de la Charte reconnaît la liberté d'entreprise conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales. L'harmonisation des exigences faciliterait et réduirait les obstacles à la prestation croisée de services par des entités menant des activités de représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers, ce qui aiderait ces entités à exercer leur liberté d'entreprise.

En égard au libellé de l'article 16 de la Charte, la liberté d'entreprise se distingue des autres libertés fondamentales consacrées au titre II de la Charte, telles que la liberté d'association, la liberté d'expression et d'information et la liberté des arts et des sciences, et peut être soumise à un éventail plus large d'interventions de la part de la puissance publique visant à établir, dans l'intérêt général, des limitations à l'exercice de l'activité économique<sup>55</sup>.

La proposition impose des restrictions limitées aux activités économiques, dans la mesure où elle oblige les entités à se conformer à certaines exigences lors de la représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers. Les mesures de transparence applicables aux activités de représentation d'intérêts menées pour le compte de pays tiers sont des mesures poursuivant un objectif d'intérêt général susceptible de justifier une ingérence dans cette liberté.

#### **4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE**

La présente proposition a des répercussions sur les frais et la charge administrative de la Commission en ce qui concerne deux postes de dépenses. Les dépenses récurrentes de personnel de la Commission seraient, en principe, couvertes par la rubrique «Dépenses administratives», tandis que les dépenses afférentes à l'extension nécessaire du système d'information du marché intérieur (IMI) seraient couvertes par le programme «Citoyens, égalité, droits et valeurs».

L'incidence budgétaire et financière est décrite en détail dans la fiche financière législative jointe en annexe de la présente proposition.

---

<sup>55</sup> Arrêt de la Cour de justice du 22 janvier 2013, *Sky Österreich GmbH/Österreichischer Rundfunk*, C-283/11, EU:C:2013:28, point 46.

## 5. AUTRES ÉLÉMENTS

### • **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

La Commission évaluera la mise en œuvre de l'initiative au plus tard un an après la date limite de transposition de la directive. Au plus tard quatre ans après la date limite de transposition, la Commission procédera à une évaluation de la directive, y compris de son efficacité et de sa proportionnalité. Cette évaluation examinera en particulier la nécessité de modifier le champ d'application de l'initiative.

### • **Documents explicatifs**

Pour assurer la bonne mise en œuvre de la présente directive, des documents explicatifs, sous la forme de tableaux de correspondance, sont nécessaires.

### • **Explication détaillée de certaines dispositions de la proposition**

Le chapitre I énonce les dispositions générales, notamment l'objet et la finalité de la directive (article 1<sup>er</sup>), les définitions des principaux termes utilisés (article 2), le champ d'application de la directive (article 3) et son niveau d'harmonisation (article 4).

Le chapitre II contient des dispositions relatives aux obligations de transparence et d'enregistrement applicables aux activités de représentation d'intérêts exercées pour le compte d'entités de pays tiers. En particulier, il prévoit la possibilité d'identifier les entités de pays tiers pour le compte desquelles des services de représentation d'intérêts sont assurés (article 5), une disposition relative à la sous-traitance (article 6), l'obligation de conserver des données appropriées (article 7) et l'obligation pour les entités établies en dehors de l'Union de désigner un représentant légal (article 8).

En outre, ce chapitre prévoit également l'établissement et la tenue des registres nationaux à utiliser pour les enregistrements visés par la directive (article 9). L'article 10 énonce les règles relatives à l'enregistrement, y compris les informations à fournir (dont la liste détaillée figure à l'annexe I). L'article 11 énonce la procédure suivant l'enregistrement. Dans ce contexte, les entités enregistrées se verront attribuer un numéro européen de représentation d'intérêts (EIRN) (dont le format est établi à l'annexe II) et l'enregistrement sera notifié aux autorités compétentes dans les autres États membres concernés. L'article 12 prévoit quelles informations communiquées par les entités enregistrées seront rendues publiques (les fourchettes à utiliser pour la publication des montants étant incluses à l'annexe III) ainsi que le mécanisme permettant aux entités enregistrées de demander que tout ou partie des informations fournies ne soient pas rendues publiques lorsqu'il existe des intérêts légitimes supérieurs empêchant leur publication. L'article 13 prévoit une publication annuelle des données par les États membres et la Commission. L'article 14 établit l'obligation pour les entités enregistrées et leurs sous-traitants de fournir leur numéro EIRN en cas de contact direct avec des agents publics.

Le chapitre III énonce les règles applicables en matière de contrôle et d'exécution. L'article 15 fournit des informations sur les autorités nationales compétentes aux fins de la directive de même que les critères d'indépendance de l'autorité de contrôle. L'article 16 fixe les conditions applicables aux demandes d'informations formulées par les autorités de contrôle et les garanties associées, dont les seuils applicables. L'article 17 fixe les règles applicables à la coopération transfrontière et l'article 18 fixe les règles applicables au partage transfrontière d'informations entre autorités de contrôle. L'article 19 met en place un groupe consultatif composé de représentants des autorités de contrôle ayant pour mission d'assister la Commission dans certaines tâches.

Ce chapitre interdit également les activités visant à contourner les obligations de transparence énoncées dans la directive (article 20) et contraint les États membres à assurer l'applicabilité de la directive (UE) 2019/1937<sup>56</sup> au signalement des violations de la directive et à la protection des personnes signalant ces violations (article 21). Enfin, ce chapitre prévoit que les États membres déterminent le régime de sanctions applicable en cas de violation des dispositions nationales adoptées pour transposer certaines dispositions de la directive (article 22).

Le chapitre IV contient des dispositions finales, telles que les règles relatives à l'adoption d'actes délégués (article 23), les modifications apportées à la directive (UE) 2019/1937 en ce qui concerne la liste des domaines couverts par la protection des lanceurs d'alerte (article 24), ainsi que la clause concernant les rapports et le réexamen (article 25). Enfin, les dispositions restantes dans ce chapitre portent sur la transposition de la directive (article 26) et son entrée en vigueur (article 27).

---

<sup>56</sup> Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union (JO L 305 du 26.11.2019, p. 17, ELI: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj>).

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**

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,  
vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 114,  
vu la proposition de la Commission européenne,  
après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,  
vu l'avis du Comité économique et social européen<sup>1</sup>,  
vu l'avis du Comité des régions<sup>2</sup>,  
statuant conformément à la procédure législative ordinaire,  
considérant ce qui suit:

- (1) Les activités de représentation d'intérêts dans l'Union ne cessent de se développer et revêtent de plus en plus souvent un caractère transfrontière. Lorsqu'elles sont exercées avec le niveau de transparence nécessaire, ces activités permettent de partager des expériences et des points de vue sur les problèmes qui se présentent et leurs solutions et d'aider ainsi les décideurs publics à comprendre les options et compromis offerts par différentes approches.
- (2) La représentation d'intérêts est exercée non seulement pour le compte de parties prenantes nationales, mais aussi de plus en plus par des pays tiers. Les idées provenant de pays tiers peuvent apporter une contribution utile au débat public et constituent un élément positif du dialogue international. Toutefois, il n'est pas toujours facile pour les agents publics ou les particuliers de reconnaître l'implication de pays tiers dans les activités de représentation d'intérêts exercées dans le contexte de leur processus de décision, ni de comprendre l'ampleur de ces activités, de même que les tendances qui les sous-tendent et les acteurs qui en sont à l'origine. On entend par «pays tiers» les pays qui ne sont pas membres de l'Union ou de l'Espace économique européen.
- (3) Dans la mesure où elle est normalement exercée contre rémunération, la représentation d'intérêts, y compris pour le compte de pays tiers, constitue un service au sens de l'article 57 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE»). Le marché de la représentation d'intérêts englobe également les activités de représentation d'intérêts qui sont exercées par des entités de pays tiers elles-mêmes

---

<sup>1</sup> JO C [...] du [...], p. [...].

<sup>2</sup> JO C [...] du [...], p. [...].

d'une manière comparable à des services et qui sont liées à des activités de nature économique ou s'y substituent. Ces activités devraient être traitées de la même manière que les services de représentation d'intérêts.

- (4) Certains États membres ont adopté des mesures spécifiques qui exigent la transparence des activités de représentation d'intérêts, souvent dans le cadre de registres de transparence liés à un organisme public. Ces mesures nationales prévoient souvent l'obligation, pour les entités exerçant des activités de représentation d'intérêts, de s'enregistrer ou d'enregistrer leurs activités, ou de recueillir et de conserver des informations spécifiques, par exemple sur leurs clients et les services qu'elles leur fournissent.
- (5) Les mesures adoptées par les États membres pour réglementer la transparence des activités de représentation d'intérêts divergent fortement, notamment en ce qui concerne les exigences en matière de conservation de données et d'enregistrement applicables aux entités qui exercent des activités de représentation d'intérêts. Un certain nombre d'États membres ont établi des registres obligatoires visant, en particulier, à garantir la transparence. D'autres ont mis en place des registres volontaires, tandis que certains ne disposent d'aucun registre en matière de représentation d'intérêts. Il existe également des différences considérables en ce qui concerne la granularité des informations fournies à des fins de transparence, y compris le type d'informations à communiquer concernant, par exemple, les intérêts représentés ou le client. Dans certains États membres, les informations relatives à la représentation d'intérêts doivent être actualisées régulièrement, tandis que, dans d'autres, ces informations doivent être mises à jour lors de chaque modification du champ couvert par l'activité de représentation d'intérêts.
- (6) Ces divergences créent des conditions de concurrence inégales et augmentent les coûts de mise en conformité pour les entités qui souhaitent exercer des activités de représentation d'intérêts dans plus d'un État membre, ce qui peut décourager le développement et l'exercice de nouvelles activités de ce type dans le marché intérieur. Les pays tiers sont susceptibles de chercher à faire représenter leurs intérêts dans plusieurs États membres afin d'obtenir une politique qui leur soit globalement favorable dans l'ensemble de l'Union. Cette situation a une incidence négative sur les opérateurs économiques et constitue un obstacle à la représentation transfrontière d'intérêts dans le marché intérieur. De plus, ces conditions de concurrence inégales ont pour conséquence de détourner les activités transfrontières de représentation d'intérêts des États membres dans lesquels ces activités sont plus réglementées vers ceux dans lesquels elles le sont moins ou dans lesquels l'exécution de la réglementation est limitée. Un tel arbitrage réglementaire offre également aux acteurs de pays tiers qui souhaitent échapper aux exigences en matière de transparence l'occasion de s'y soustraire.
- (7) Dans le contexte actuel de prise de conscience accrue des tentatives de certains pays tiers d'influencer les processus démocratiques dans l'Union, certains États membres sont susceptibles d'élaborer de nouvelles règles pour garantir la transparence de l'influence étrangère exercée au moyen de la représentation d'intérêts. Les obstacles à la prestation de services de représentation d'intérêts dans plus d'un État membre créés par la fragmentation du marché intérieur de la représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers sont donc susceptibles d'augmenter.
- (8) Les divergences nationales entre les mesures réglementant la transparence de la représentation d'intérêts, qui concernent en particulier la représentation d'intérêts pour

le compte de pays tiers, et le contexte actuel de sensibilisation accrue aux risques d'ingérence étrangère dans les processus démocratiques mettent en évidence la nécessité d'agir au niveau de l'Union pour réglementer la prestation de services de représentation d'intérêts et l'exercice d'activités de représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers dans l'ensemble de l'Union, tout en garantissant un niveau élevé de transparence de ces activités.

- (9) Afin d'éviter que les États membres ne tentent d'apporter des solutions unilatérales à leurs préoccupations concernant la transparence de l'influence étrangère exercée au moyen de la représentation d'intérêts et de prévenir l'apparition d'obstacles supplémentaires à l'exercice d'activités transfrontières de représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers dus à une évolution divergente et incohérente des législations nationales, il est nécessaire de prévoir des mesures harmonisées au niveau de l'Union.
- (10) En instaurant des exigences harmonisées en matière de transparence applicables dans l'ensemble du marché intérieur, la présente directive vise à établir un cadre cohérent et systématique permettant de garantir la transparence des activités de représentation d'intérêts exercées pour le compte de pays tiers dans le but d'influencer l'élaboration, la formulation ou la mise en œuvre d'une politique ou d'une législation, ou les processus de décision publics, dans l'Union.
- (11) La mise en place de normes communes en matière de transparence et d'obligation de rendre des comptes ainsi qu'en matière d'information favorise également la responsabilité démocratique et une meilleure connaissance commune des activités de représentation d'intérêts exercées dans le but d'influencer l'élaboration, la formulation ou la mise en œuvre d'une politique ou d'une législation, ou les processus de décision publics, dans l'Union, tout en répondant à la nécessité de disposer de données fiables et cohérentes. La nécessité de garantir la transparence des activités de représentation d'intérêts exercées pour le compte de pays tiers constitue un objectif public légitime, compte tenu des principes d'ouverture et de transparence qui doivent guider la vie démocratique de l'Union conformément à l'article 1<sup>er</sup>, deuxième alinéa, et à l'article 10, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne (ci-après le «traité UE»), qui est conforme aux valeurs partagées par l'Union et ses États membres en vertu de l'article 2 du traité UE et qui favorise l'exercice des droits liés à la citoyenneté.
- (12) Les activités clandestines de représentation d'intérêts exercées pour le compte de pays tiers sont susceptibles d'avoir une incidence sur l'élaboration, la formulation ou la mise en œuvre des politiques internes et externes de l'Union, y compris en ce qui concerne les intérêts économiques et les intérêts en matière de sécurité de celle-ci. Elles ont, de manière plus générale, une incidence sur la démocratie, qui est une valeur commune de l'Union, dont la sauvegarde revêt une importance fondamentale pour l'Union et ses États membres. Harmoniser le niveau de transparence requis dans l'ensemble de l'Union pour ces activités devrait contribuer à renforcer la confiance du public dans les processus de décision de l'Union et des États membres.
- (13) Bien que les activités de représentation d'intérêts soient soumises à des règles d'ouverture et de transparence dans certains pays tiers, celles-ci ne couvrent pas les activités cherchant à influencer l'élaboration, la formulation ou la mise en œuvre d'une politique ou d'une législation, ou les processus de décision publics, dans l'Union. Ces règles ne permettent donc pas de garantir la transparence de la représentation d'intérêts cherchant à influencer le processus de décision dans l'Union.

- (14) Les mesures énoncées dans la présente directive sont proportionnées et limitées à ce qui est nécessaire pour garantir la transparence d'un ensemble spécifique d'activités, à savoir les activités de représentation d'intérêts exercées pour le compte de pays tiers. Elles imposent des exigences liées à ces activités et non au seul fait que des entités reçoivent des fonds de l'étranger. La présente directive met l'accent sur le renforcement de la transparence dans les cas où des entités exercent des activités de représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers dans le marché intérieur. Elle impose en particulier des obligations visant à garantir que les données mises à la disposition du public sont présentées de façon neutre et factuelle et à faire en sorte que les autorités nationales compétentes agissent de telle manière que le fait qu'une entité se soit enregistrée conformément à ses dispositions n'ait aucune conséquence négative, telle que la stigmatisation. Elle prévoit un système complet de garde-fous, notamment un contrôle juridictionnel effectif, afin de garantir la proportionnalité des mesures harmonisées. Les mesures énoncées dans la présente directive respectent pleinement les droits fondamentaux ainsi que les principes reconnus en particulier par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «charte»), notamment la liberté d'expression et d'information, la liberté de réunion et d'association, la liberté de la recherche scientifique, y compris la liberté académique, le droit à la protection des données à caractère personnel, le droit à un recours effectif et la liberté d'entreprise. En instaurant un niveau commun de transparence des activités de représentation d'intérêts exercées pour le compte d'un pays tiers, les mesures énoncées dans la présente directive renforcent les droits démocratiques des citoyens énoncés dans la charte.
- (15) Les exigences harmonisées en matière de transparence établies par la présente directive ne devraient pas avoir d'incidence sur les règles nationales relatives aux activités de représentation d'intérêts exercées par des entités autres que des entités de pays tiers, ni sur le contenu matériel de ces activités et les règles de fond qui régissent les interactions des agents publics avec des entités exerçant de telles activités. Elles ne devraient pas avoir d'incidence sur les règles applicables aux activités criminelles et à leur détection, ainsi qu'aux enquêtes, aux poursuites, aux contrôles et aux sanctions en la matière, établies en vertu du droit national ou du droit de l'Union, telles celles liées à la corruption.
- (16) Afin d'harmoniser les exigences en matière de transparence, il est nécessaire d'établir une définition commune de la représentation d'intérêts. Pour garantir la bonne application des exigences harmonisées en matière de transparence, la notion d'activités de représentation d'intérêts devrait avoir une signification large. Elle devrait couvrir les activités exercées dans le but d'influencer l'élaboration, la formulation ou la mise en œuvre d'une politique ou d'une législation, ou les processus de décision publics, y compris en agissant sur l'opinion publique, dans l'Union et ses États membres, niveaux régional et local compris.
- (17) Il devrait exister un lien clair et substantiel entre l'activité et la probabilité qu'elle influence l'élaboration, la formulation ou la mise en œuvre d'une politique ou d'une législation, ou les processus de décision publics, dans l'Union. Pour déterminer l'existence d'un tel lien, il convient de tenir compte de tous les éléments pertinents, tels que le contenu de l'activité, le contexte dans lequel elle est exercée, son objectif, les moyens par lesquels elle est exercée ou le fait qu'elle s'inscrit ou non dans le cadre d'une campagne systématique ou soutenue. Les activités couvertes ne devraient pas se limiter aux activités visant à promouvoir un changement dans une politique, une

législation ou un processus de décision public donné; elles devraient également couvrir les activités visant à maintenir le statu quo.

- (18) La représentation d'intérêts pourrait notamment être exercée au moyen d'activités telles que l'organisation de réunions, de conférences ou d'événements ou la participation à ceux-ci, la contribution ou la participation à des consultations, à des auditions parlementaires ou à d'autres initiatives similaires, l'organisation de campagnes de communication ou de campagnes publicitaires, y compris en recourant aux médias, aux plateformes et à des influenceurs sur les médias sociaux, la mise sur pied de réseaux et d'initiatives de terrain, et l'élaboration de documents d'orientation et de prise de position, d'amendements législatifs, de sondages et d'enquêtes d'opinion, de lettres ouvertes ou d'autres matériels de communication ou d'information.
- (19) La représentation d'intérêts pourrait également couvrir les activités exercées pour le compte d'une entité d'un pays tiers dans le cadre de la recherche et de l'éducation, telles que la diffusion, par des groupes de réflexion, de documents recommandant ou favorisant l'adoption d'une politique publique spécifique. Conformément au principe de la liberté académique et de la liberté de la recherche scientifique, consacré à l'article 13 de la charte, la représentation d'intérêts ne devrait pas couvrir les recherches menées par des chercheurs dans une matière de leur choix, la diffusion des résultats de ces recherches ou les activités d'enseignement et d'éducation exercées conformément au principe de la liberté académique et de l'autonomie institutionnelle, sauf lorsque ces activités ont clairement pour objectif d'influencer l'élaboration, la formulation ou la mise en œuvre d'une politique ou d'une législation, ou les processus de décision publics, dans l'Union et sont exercées pour le compte d'une entité d'un pays tiers. Lorsque tel n'est pas le cas, l'exercice de ces activités ne devrait pas entraîner d'obligations en matière d'enregistrement au titre de la présente directive.
- (20) Les activités participant à l'exercice de l'autorité publique exercées par des fonctionnaires de gouvernements de pays tiers, y compris les activités liées à l'exercice des relations diplomatiques entre États ou organisations internationales, devraient être exclues du champ d'application de la présente directive. La présente directive ne devrait pas non plus couvrir les activités exercées par des avocats consistant à fournir des conseils juridiques ou à représenter des entités de pays tiers dans des procédures juridiques ou dans des procédures de conciliation ou de médiation et à préserver les droits fondamentaux de ces entités, tels que le droit d'être entendues, le droit à un procès équitable et les droits de la défense. Devraient également être exclus du champ d'application de la présente directive les conseils professionnels autres que les conseils juridiques, tels que les études professionnelles ou expertises destinées à servir de preuves à l'appui d'arguments en justice, les conseils techniques ou scientifiques concernant le respect de la législation technique ou les services de médiation fournis par un professionnel, qui n'est pas nécessairement un avocat agréé, en qualité de médiateur. Les activités auxiliaires telles que la restauration, la mise à disposition d'un lieu, l'impression de brochures ou de documents d'orientation, ou la prestation de services intermédiaires en ligne au sens du règlement (UE) 2022/2065<sup>3</sup>, tels que les services de plateformes en ligne, ne devraient pas être couvertes par la présente directive.

---

<sup>3</sup> Règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques) (JO L 277 du 27.10.2022, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj>).

- (21) Afin d'harmoniser les exigences en matière de transparence, il est nécessaire d'établir une définition commune des prestataires de services de représentation d'intérêts. Les prestataires de services de représentation d'intérêts pourraient être des personnes morales de droit privé, des personnes physiques qui exercent individuellement une activité professionnelle de lobbying, ainsi que d'autres personnes physiques ou morales dont l'activité principale ou occasionnelle consiste à influencer le processus de décision public, y compris les entreprises de lobbying et de relations publiques, les groupes de réflexion, les organisations de la société civile, les instituts de recherche privés, les instituts de recherche publics proposant des services de recherche, les chercheurs et les consultants.
- (22) Aux fins de la présente directive, on entend par «agents publics» les fonctionnaires de l'Union européenne et les fonctionnaires des États membres qui exercent une fonction législative, exécutive, administrative ou judiciaire au niveau national, régional ou local.
- (23) Le gouvernement ou les autorités d'un pays tiers peuvent être à l'origine de la décision d'une entité de chercher à faire représenter ses intérêts. Cela peut être dû au contrôle exercé par le gouvernement ou les autorités publiques du pays tiers sur l'entité concernée, en particulier si ce gouvernement ou ces autorités publiques exercent une influence déterminante sur cette entité au moyen de droits économiques ou d'arrangements contractuels ou par tout autre moyen. Le gouvernement ou les autorités du pays tiers peuvent également être à l'origine de la décision de l'entité parce qu'ils lui ont donné des instructions ou des directives en ce sens. Afin de prendre ces cas en compte, la notion d'entités d'un pays tiers devrait être comprise comme couvrant non seulement le gouvernement central et les autorités publiques du pays tiers, mais aussi les entités publiques ou privées, y compris les citoyens de l'Union et les personnes morales établies dans l'Union, dont les actes peuvent in fine être attribués à ce pays tiers. Il convient de répondre au cas par cas à la question de savoir si les actes d'une entité publique ou privée sont à attribuer au gouvernement ou à une autorité d'un pays tiers en tenant dûment compte d'éléments tels que les caractéristiques de l'entité concernée et l'environnement juridique et économique du pays tiers dans lequel l'entité opère, notamment le rôle du gouvernement dans l'économie.
- (24) Une activité de représentation d'intérêts devrait relever du champ d'application de la présente directive si elle est exercée pour le compte d'une entité d'un pays tiers. Cela signifie que la présente directive devrait couvrir les services de représentation d'intérêts fournis à des entités de pays tiers. En outre, étant donné qu'un gouvernement d'un pays tiers peut s'en remettre à des entités dont les actions peuvent lui être attribuées pour exercer des activités de représentation d'intérêts de nature économique et donc comparables à un service de représentation d'intérêts, la directive devrait également couvrir ces activités. Elle pourrait donc également couvrir la représentation d'intérêts «en interne» par des entités de pays tiers. La présente directive devrait couvrir les activités de représentation d'intérêts exercées pour le compte d'entités de pays tiers qui visent des personnes physiques ou morales ou qui sont exercées ou portées dans le domaine public dans un ou plusieurs États membres.
- (25) La présente directive ne devrait pas couvrir les activités qui soutiennent les intérêts d'un pays tiers ou qui sont alignées sur ceux-ci, mais qui sont sans lien avec ce pays tiers. Cela inclut les activités qui constituent une manifestation de la liberté d'expression et de la liberté de communiquer et de recevoir des informations et des idées, ou une manifestation de la liberté académique, telles que les activités exercées

par des personnes physiques agissant à titre personnel ou par des journalistes travaillant pour des médias de pays tiers dont les actes ne peuvent pas être attribués à un pays tiers ou ne répondent pas à la définition de représentation d'intérêts au sens de la présente directive. La fourniture de services de médias tels que définis à l'article 2 du règlement (UE) XXXX/XXXX du Parlement européen et du Conseil<sup>4</sup> et celle de services de médias audiovisuels tels que définis à l'article 1<sup>er</sup> de la directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil<sup>5</sup> ne relèveront pas du champ d'application de la présente directive. Toutefois, cette dernière couvrira les activités de représentation d'intérêts exercées pour le compte d'entités de pays tiers au sens de la présente directive par des fournisseurs de services de médias.

- (26) En ce qui concerne les services de représentation d'intérêts fournis à une entité d'un pays tiers, toute contrepartie reçue en échange du service de représentation d'intérêts en question devrait être considérée comme une rémunération aux fins de la présente directive. La rémunération pourrait englober les contributions financières, telles que des prêts, des apports en capital, des remises de dettes et des incitations ou exonérations fiscales, reçues en échange d'une activité de représentation d'intérêts. Elle pourrait également inclure des prestations en nature, telles que la fourniture, la construction et l'entretien d'espaces de bureaux en échange d'un service de représentation d'intérêts. Dans de telles situations, il appartiendrait au prestataire de services de représentation d'intérêts d'estimer la valeur de l'avantage reçu, par exemple en utilisant le taux du marché.
- (27) La Cour a jugé que la caractéristique essentielle de la rémunération réside dans le fait que celle-ci constitue la contrepartie économique de la prestation en cause. Les contributions au financement de base d'une organisation ou les soutiens financiers similaires fournis, par exemple, dans le cadre d'un programme de subventions accordées par des donateurs d'un pays tiers ne devraient pas être considérés comme la rémunération d'un service de représentation d'intérêts lorsqu'ils ne sont pas liés à une activité de représentation d'intérêts, c'est-à-dire lorsque l'entité recevrait les fonds en question, qu'elle exerce ou non des activités spécifiques de représentation d'intérêts.
- (28) Pour un aperçu complet et transparent des montants consacrés à une activité de représentation d'intérêts dans son ensemble, les montants annuels devraient, aux fins de la présente directive, inclure la rémunération annuelle totale reçue de l'entité d'un pays tiers pour la prestation d'un service de représentation d'intérêts ou, en l'absence de rémunération, l'estimation des coûts annuels liés à l'activité de représentation d'intérêts exercée. Pour les mêmes raisons, ces montants devraient inclure les coûts des sous-traitants et des activités auxiliaires.
- (29) Les sous-traitants sont susceptibles d'être considérés comme des entités exerçant des activités de représentation d'intérêts pour le compte d'entités de pays tiers et relèvent donc du champ d'application des obligations énoncées dans la présente directive. Afin de réduire la charge administrative et d'éviter un double comptage de la rémunération, ainsi que pour garantir la communication de l'information tout au long de la chaîne de

---

<sup>4</sup> Règlement (UE) XXXX/XXXX du Parlement européen et du Conseil du XXXX établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur (législation européenne sur la liberté des médias) et modifiant la directive 2010/13/UE (JO L XX du XX.XX.XXXX, p. XX, ELI: XXX).

<sup>5</sup> Directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive «Services de médias audiovisuels») (JO L 95 du 15.4.2010, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2010/13/oj>).

contrats, les entités exerçant des activités de représentation d'intérêts devraient veiller à ce que leurs arrangements contractuels avec les sous-traitants précisent que l'activité de représentation d'intérêts concernée est exercée pour le compte d'une entité d'un pays tiers et prévoient l'obligation de transmettre cette information en cas de sous-traitance en cascade. Sur cette base, les sous-traitants devraient être exemptés de l'obligation de se faire enregistrer et de conserver des données et, lorsqu'il y a lieu, de l'obligation de désigner un représentant légal, prévues par la présente directive.

- (30) Pour faciliter le respect des exigences en matière d'enregistrement prévues par la présente directive, les prestataires de services de représentation d'intérêts devraient être autorisés à demander à l'entité pour le compte de laquelle le service est fourni de déclarer si elle est une entité d'un pays tiers. Les prestataires de services de représentation d'intérêts devraient utiliser au mieux ce droit pour faire des choix éclairés leur permettant de se conformer pleinement aux exigences énoncées dans la présente directive lorsqu'ils exercent leurs activités.
- (31) Afin de faciliter la reddition de comptes et de favoriser une meilleure connaissance des intérêts des pays tiers qu'elles représentent, les entités qui exercent des activités de représentation d'intérêts pour le compte d'une entité d'un pays tiers devraient être tenues de conserver certaines données. Ces données devraient comprendre une description de la finalité de l'activité de représentation d'intérêts, précisant plus particulièrement le processus de décision que l'entité cherche à influencer et le résultat qu'elle cherche à obtenir. Elles devraient également inclure l'identité de l'entité du pays tiers, qui, dans le cas d'une personne physique, devrait s'entendre comme le nom complet de la personne, ainsi que des copies des contrats et des principaux échanges qui sont des données essentielles pour comprendre la nature, la finalité et les modalités financières de l'activité de représentation d'intérêts, ainsi que les informations et documents qui constituent un élément clé de l'activité concernée, tels que les documents de prise de position partagés avec des agents publics.
- (32) Les entités qui exercent des activités de représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers ne devraient pas être tenues de conserver les données à caractère personnel figurant parmi ces données plus longtemps que nécessaire pour permettre aux autorités de contrôle de s'acquitter de leurs missions de contrôle et d'exécution. Toute donnée de ce type devrait être conservée suffisamment longtemps pour permettre aux autorités de contrôle d'obtenir, dans les cas où cela se justifie, les données conservées concernant l'entité d'un pays tiers et l'activité de représentation d'intérêts exercée, ainsi que les données agrégées par année.
- (33) Afin de permettre un contrôle effectif, les entités sans lieu d'établissement dans l'Union qui exercent des activités de représentation d'intérêts pour le compte d'une entité d'un pays tiers devraient être tenues de désigner un représentant légal établi dans l'Union et de veiller à ce que leur représentant légal désigné dispose des pouvoirs et des ressources nécessaires pour coopérer avec les autorités compétentes.
- (34) Aux fins d'harmoniser les exigences en matière de transparence dans l'ensemble du marché intérieur, les entités exerçant des activités de représentation d'intérêts pour le compte d'une entité d'un pays tiers devraient être tenues de s'inscrire dans des registres nationaux en leur lieu d'établissement. Les mises à jour d'un enregistrement existant devraient également être faites dans ce registre national. Ces registres devraient être mis en place, gérés et tenus à jour par les États membres. Les États membres peuvent utiliser leurs registres nationaux existants aux fins de la présente directive, pour autant que les exigences de celle-ci soient respectées. Afin de respecter

la répartition des compétences au niveau national, les États membres devraient être autorisés à mettre en place plusieurs registres. Dans ce cas, ils devraient établir des règles indiquant dans quel registre national les entités exerçant des activités de représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers devraient s'inscrire. Les fichiers journaux des opérations de traitement des données à caractère personnel figurant dans les registres nationaux ne devraient pas être conservés plus longtemps que nécessaire pour permettre le contrôle de la licéité de l'accès aux données à caractère personnel et leur conservation devrait de ce fait être limitée à un an.

- (35) Conformément au règlement (UE) 2018/1724 du Parlement européen et du Conseil<sup>6</sup>, les informations sur les obligations et les formalités en matière d'enregistrement établies par la présente directive sont accessibles par l'intermédiaire du portail numérique unique lequel, via le portail web «Your Europe», propose un guichet unique qui fournit aux entreprises et aux citoyens des informations sur les règles et procédures dans le marché unique, à tous les niveaux de gouvernement, et un accès direct, centralisé et guidé aux services d'assistance et de résolution de problèmes ainsi qu'à un large éventail de procédures administratives entièrement numérisées. En outre, la procédure d'enregistrement se déroule entièrement en ligne et est organisée conformément au principe «une fois pour toutes» afin de faciliter la réutilisation des données.
- (36) Lorsque l'entité exerçant des activités de représentation d'intérêts pour le compte d'une entité d'un pays tiers est établie dans plusieurs États membres, elle ne devrait avoir à s'enregistrer que dans l'État membre dans lequel elle a son établissement principal. Par «établissement principal» de l'entité, il convient d'entendre le lieu où celle-ci a son administration centrale ou son siège statutaire et où les principales activités économiques et le contrôle opérationnel sont exercés.
- (37) Les informations à inclure dans l'enregistrement aux fins de la présente directive devraient être limitées à ce qui est nécessaire pour garantir la transparence des activités de représentation d'intérêts exercées pour le compte de pays tiers et l'application effective de la présente directive. Ces informations devraient comprendre des données concernant l'entité qui exerce elle-même l'activité de représentation d'intérêts, le pays tiers pour le compte duquel cette activité est exercée, l'identité des sous-traitants au sens de la présente directive qui exercent des activités de représentation d'intérêts, ainsi que des renseignements concernant l'activité spécifique de représentation d'intérêts exercée. S'il y a lieu, elles devraient également inclure une référence aux fournisseurs de services de médias ou aux plateformes en ligne qui diffusent des publicités dans le cadre de l'activité de représentation d'intérêts. Les informations sur les montants ou l'origine du soutien financier reçu sans lien avec une activité de représentation d'intérêts ne devraient pas être consignées dans le registre.
- (38) Pour que les informations fournies aux fins de l'enregistrement continuent de permettre aux autorités responsables des registres nationaux d'identifier de manière correcte et précise les pays tiers pour le compte desquels les activités de représentation d'intérêts sont exercées ainsi que le montant des dépenses consacrées à ces activités, la

---

<sup>6</sup> Règlement (UE) 2018/1724 du Parlement européen et du Conseil du 2 octobre 2018 établissant un portail numérique unique pour donner accès à des informations, à des procédures et à des services d'assistance et de résolution de problèmes, et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 (JO L 295 du 21.11.2018, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1724/oj>).

Commission devrait être habilitée à adopter des actes délégués pour adapter l'ensemble standard d'informations.

- (39) Les entités exerçant des activités de représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers, inscrites dans un registre national, devraient mettre à jour les informations figurant dans ce registre au moins une fois par an. Toutefois, vu l'importance de l'exactitude des informations contenues dans les registres nationaux pour l'application et le contrôle du respect de la directive, toute modification ou tout ajout concernant les coordonnées de l'entité enregistrée devraient être introduits plus rapidement et, en tout état de cause, dans un délai raisonnable.
- (40) L'autorité responsable de chaque registre national devrait veiller à ce que les informations fournies soient complètes et ne contiennent pas d'erreurs manifestes. Cela ne devrait pas entraîner d'évaluation approfondie de l'exactitude ou de la véracité des informations fournies et ne devrait pas être compris comme une reconnaissance officielle de l'exactitude des informations consignées dans le registre national. Un refus d'inscription d'une entité au registre en raison d'informations incomplètes ou manifestement inexacts ne devrait pas empêcher cette entité de présenter une nouvelle demande d'enregistrement.
- (41) Les entités exerçant des activités de représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers devraient être en mesure de démontrer qu'elles ont respecté les exigences en matière d'enregistrement. Une fois enregistrée, l'entité devrait recevoir une copie des informations consignées dans le registre national ainsi qu'un numéro européen unique de représentation d'intérêt européen (*European Interest Representation Number*, ci-après l'«EIRN»). L'EIRN devrait servir à faciliter l'identification, dans l'ensemble de l'Union, des entités enregistrées conformément à la présente directive. La composition de l'EIRN devrait par conséquent permettre d'identifier l'État membre d'enregistrement et le registre national spécifique dans lequel l'entité concernée est inscrite. Le choix du code permettant d'identifier le registre national d'enregistrement devrait paraître logique aux personnes familiarisées avec l'organisation de l'État membre concerné.
- (42) Une fois enregistrées dans l'État membre de leur lieu d'établissement, les entités enregistrées ne devraient pas être tenues de s'inscrire aux registres d'autres États membres, y compris lorsqu'elles y lancent une activité de représentation d'intérêts. Toutefois, afin de faciliter l'accès des agents publics aux informations sur les entités exerçant des activités de représentation d'intérêts avec lesquelles ils pourraient être amenés à interagir, les autres États membres dans lesquels ces activités seront exercées devraient consigner, dans leurs propres registres nationaux, le nom des entités enregistrées concernées, leur EIRN et le lien vers les informations publiquement accessibles qui figurent dans le registre national.
- (43) Afin de garantir le respect de l'obligation d'enregistrement, lorsqu'elles disposent d'informations fiables selon lesquelles une entité ne s'est pas enregistrée, par exemple à la suite d'un signalement par un lanceur d'alerte, les autorités de contrôle devraient pouvoir demander à l'entité de leur fournir les informations strictement nécessaires pour pouvoir déterminer si elles relèvent ou non du champ d'application de la présente directive. Ces informations devraient généralement se limiter à celles qui permettent directement d'établir si l'entité relève ou non du champ d'application de la présente directive. Il pourrait s'agir d'informations des types couverts par l'obligation de conservation de données, notamment de déclarations, quelles qu'elles soient, obtenues aux fins de savoir si une entité pour le compte de laquelle un service de représentation

d'intérêts est fourni est une entité d'un pays tiers. Dans la mesure du possible, la demande devrait se limiter aux informations que l'entité devrait avoir en sa possession. En outre, lorsqu'elles disposent d'informations fiables sur un non-respect possible des obligations découlant de l'enregistrement, les autorités de contrôle devraient pouvoir demander à une entité de leur fournir les informations nécessaires pour enquêter sur cet éventuel manquement. Ces informations devraient généralement se limiter à celles qui permettent directement de démontrer l'exhaustivité ou l'exactitude des informations fournies dans le cadre de l'obligation d'enregistrement et de mise à jour. Dans la mesure du possible, la demande devrait se limiter aux informations que l'entité enregistrée devrait avoir en sa possession. Toute demande de ce type devrait être motivée, préciser les informations demandées et en quoi elles sont nécessaires et fournir des renseignements sur les procédures de recours juridictionnel disponibles. Ces demandes devraient être sans préjudice des pouvoirs dont disposent les autorités nationales pour enquêter sur tout comportement susceptible de constituer une infraction pénale au sens du droit national et du droit de l'Union.

- (44) La responsabilité démocratique est un pilier du bon fonctionnement des démocraties. En permettant aux citoyens d'accéder à des informations sur les entités qui exercent des activités de représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers dans le marché intérieur, ainsi que sur les entités de pays tiers qu'elles représentent, la présente directive permet aux citoyens et aux autres parties prenantes intéressées d'exercer leurs droits et responsabilités démocratiques, y compris d'exercer un contrôle démocratique en sachant pertinemment pour le compte de qui les activités de représentation d'intérêts auxquelles ils, ou leurs représentants élus, peuvent être exposés sont exercées. Le contrôle public exercé par les citoyens et les parties intéressées sur les questions touchant à la sphère démocratique favorise le système démocratique d'équilibre des pouvoirs. La responsabilité démocratique favorise également l'autonomisation des citoyens en leur permettant d'exprimer et d'exercer leurs choix démocratiques, notamment lorsqu'ils votent. En tant qu'électeurs, les citoyens sont d'importants décideurs à part entière et peuvent, à ce titre, être la cible de certains services de représentation d'intérêts.
- (45) Afin de garantir la proportionnalité, lorsque des données à caractère personnel sont mises à la disposition du public, elles devraient être limitées à ce qui est strictement nécessaire pour informer les citoyens, leurs représentants et les autres parties intéressées des activités de représentation d'intérêts exercées pour le compte de pays tiers. En outre, les informations sur les montants annuels déclarés devraient être mises à la disposition du public sous la forme de fourchettes plus larges que celles utilisées pour les informations communiquées aux registres nationaux, de manière à garantir le niveau de détail nécessaire pour informer les citoyens, leurs représentants et les autres parties intéressées. Les informations qui n'ont d'intérêt que pour les autorités de contrôle, telles que les coordonnées des personnes responsables d'une entité enregistrée, ne devraient pas être mises à la disposition du public.
- (46) Afin de faciliter l'accès des citoyens aux informations, celles-ci devraient être présentées dans un format aisément accessible, lisible par machine, clairement visible et convivial et être formulées dans des termes simples. Elles devraient être considérées comme lisibles par machine si elles sont fournies dans un format que les applications logicielles peuvent traiter automatiquement, sans intervention humaine, notamment aux fins de l'identification, de la reconnaissance et de l'extraction des données qu'elles contiennent. Ces informations devraient être mises à disposition dans le respect des exigences en matière d'accessibilité prévues par le droit de l'Union afin

de garantir l'accessibilité pour les personnes handicapées, et plus particulièrement en utilisant plusieurs canaux sensoriels lorsque cela est techniquement possible. L'enregistrement peut avoir lieu dans un État membre différent de celui dans lequel une activité de représentation d'intérêts est exercée. L'accès aux informations est grandement facilité pour les citoyens de toute l'Union si celles-ci sont disponibles dans au moins une langue officielle de l'Union largement comprise par le plus grand nombre possible de citoyens. Il convient d'encourager les États membres à recourir à des solutions techniques qui permettraient de traduire autant d'informations que possible dans cette langue. Les États membres ne devraient toutefois pas être tenus de traduire les informations fournies par les entités enregistrées.

- (47) Pour protéger les personnes qui, à la suite de la publication de certaines informations, pourraient être exposées à une violation de leurs droits fondamentaux, telle que des représailles visant les personnes travaillant pour une entité enregistrée opérant dans un pays tiers, les États membres devraient veiller à ce que les autorités de contrôle puissent, sur demande, limiter la publication de tout ou partie des informations consignées dans le registre national. L'entité enregistrée devrait démontrer que, compte tenu des circonstances de l'espèce, la publication devrait être limitée en raison d'intérêts légitimes, tels qu'un risque sérieux que la publication expose une personne à une violation de ses droits fondamentaux, en particulier ceux qui sont protégés par l'article 1<sup>er</sup> (droit à la dignité humaine), l'article 2 (droit à la vie), l'article 3 (droit à l'intégrité de la personne), l'article 4 (interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants) ou l'article 6 (droit à la liberté et à la sûreté) de la charte, comme l'enlèvement, le chantage, l'extorsion, le harcèlement, la violence ou l'intimidation, ou tels que les secrets d'affaires. L'analyse devrait tenir compte des risques pour l'intégrité physique des salariés d'une entité enregistrée ou de toute autre personne travaillant pour une entité enregistrée ou affiliée à celle-ci. Les intérêts légitimes devraient également couvrir les risques courus par les personnes qui bénéficient des activités de l'entité enregistrée. Toute décision de l'autorité de contrôle devrait tenir compte des objectifs de la présente directive et être susceptible d'un recours juridictionnel dans l'État membre d'enregistrement. Les décisions de l'autorité de contrôle et, s'il y a lieu, de la juridiction judiciaire devraient être prises rapidement. Pour faire savoir au public que l'entité enregistrée a respecté l'obligation d'enregistrement établie par la présente directive dans les cas où une limitation de publication est accordée, il convient de remplacer le champ de données concerné du registre national par une mention indiquant que la publication a été limitée pour des motifs d'intérêt légitime.
- (48) Pour faciliter l'identification, par les agents publics, des activités de représentation d'intérêts exercées pour le compte de pays tiers, les entités enregistrées et leurs sous-traitants devraient fournir l'EIRN dans leurs contacts directs avec ces personnes. L'EIRN devrait être fourni de manière proactive lors de chaque contact avec des agents publics.
- (49) Les États membres devraient désigner une ou plusieurs autorités ou un ou plusieurs organismes chargés de mettre en place et de tenir à jour les registres nationaux et de traiter les demandes d'enregistrement présentées par des entités exerçant des activités de représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers. Ils devraient également désigner une ou plusieurs autorités de contrôle chargées de contrôler et d'assurer le respect des obligations prévues par la présente directive ainsi que d'échanger des informations avec les autorités de contrôle d'autres États membres et la Commission. Afin de soutenir le respect des libertés et droits fondamentaux, de l'état de droit et des

principes démocratiques et de favoriser la confiance du public dans le contrôle des entités concernées, il y a lieu que les autorités de contrôle soient impartiales et indépendantes des interventions extérieures ou des pressions politiques et qu'elles soient dotées des pouvoirs et des ressources nécessaires pour pouvoir procéder à un contrôle effectif et prendre les mesures requises pour garantir le respect de la présente directive.

- (50) Pour éviter la stigmatisation de l'entité enregistrée, les données mises à la disposition du public devraient être présentées de manière objective et neutre. En outre, lorsqu'elles accomplissent les tâches qui leur sont assignées par la présente directive, les autorités nationales compétentes devraient veiller à ce que le simple fait qu'une entité soit enregistrée n'ait aucune conséquence négative. Plus précisément, les données mises à la disposition du public ne devraient pas contenir ou être assorties de déclarations ou de dispositions susceptibles de créer un climat de méfiance à l'égard des entités enregistrées, de nature à dissuader les personnes physiques ou morales des États membres ou des pays tiers d'interagir avec elles ou de leur apporter un soutien financier. Parmi les actions stigmatisantes, citons la catégorisation négative des entités enregistrées ou les déclarations dénigrantes visant à saper la crédibilité et la légitimité des entités enregistrées en laissant entendre qu'elles cherchent à influencer illégalement les processus démocratiques.
- (51) Lorsqu'un pays tiers consacre des montants particulièrement élevés à la représentation d'intérêts, ou lorsqu'une entité reçoit des montants de rémunération particulièrement importants de la part d'une ou de plusieurs entités de pays tiers, il existe une plus forte probabilité que les activités de représentation d'intérêts exercées influencent avec succès les choix politiques d'un État membre ou de l'Union dans son ensemble. Dans de tels cas, les autorités de contrôle devraient pouvoir demander des informations supplémentaires aux entités qui exercent des activités de représentation d'intérêts pour le compte des pays tiers concernés dans le but de procéder à un contrôle plus approfondi.
- (52) Pour garantir un contrôle proportionné du respect de la présente directive, les autorités de contrôle devraient pouvoir demander à une entité exerçant des activités de représentation d'intérêts pour le compte d'entités de pays tiers de leur fournir les données nécessaires pour pouvoir enquêter sur un possible non-respect de l'obligation d'enregistrement prévue par la présente directive. À cette fin, les autorités de contrôle devraient pouvoir agir de leur propre initiative ou sur la base d'un signalement par un lanceur d'alerte ou par l'autorité de contrôle d'un autre État membre.
- (53) Il convient que les autorités de contrôle coopèrent tant au niveau national qu'au niveau de l'Union. Cette coopération devrait faciliter l'échange rapide et sécurisé des informations. Aux fins de l'exercice de leurs missions de contrôle, les autorités de contrôle devraient pouvoir demander à l'autorité de contrôle de l'État membre d'enregistrement de leur fournir les informations consignées dans le registre, y compris celles qui ne sont pas accessibles au public, et, dans des cas spécifiques, les données conservées par l'entité, ainsi que les analyses qui ont été réalisées. Il convient que les autorités de contrôle et la Commission coopèrent pour garantir la mise en œuvre de la directive. Pour mieux comprendre l'ampleur et la répartition des activités de représentation d'intérêts exercées pour le compte de pays tiers dans l'Union, la Commission devrait pouvoir demander aux autorités de contrôle de lui fournir des données agrégées fondées sur les informations communiquées, dans le cadre de leur enregistrement, par les entités qui exercent des activités de représentation d'intérêts pour le compte d'entités de pays tiers. Pour permettre un contrôle exhaustif des

modalités et des caractéristiques des activités de représentation d'intérêts exercées dans l'Union pour le compte de pays tiers, ces données agrégées peuvent inclure des informations qui ne sont pas accessibles au public dans les registres, y compris des données à caractère personnel, dans la mesure nécessaire pour garantir un contrôle efficace.

- (54) Afin de limiter davantage la charge administrative, la coopération administrative et les échanges d'informations entre les autorités nationales, ainsi qu'entre les autorités de contrôle et avec la Commission, passent par le système d'information du marché intérieur (ci-après le «système IMI») établi par le règlement (UE) n° 1024/2012 du Parlement européen et du Conseil<sup>7</sup> concernant la coopération administrative entre les autorités compétentes des États membres dans les domaines d'action liés au marché unique. Il convient de garantir l'interopérabilité du système IMI et des registres nationaux conformément au cadre d'interopérabilité européen.
- (55) Il convient de créer un groupe consultatif pour assister la Commission dans sa tâche consistant à garantir une coopération efficace entre les autorités nationales compétentes ainsi que la mise en œuvre complète et effective de la présente directive. Ce groupe consultatif devrait comprendre un représentant des autorités de contrôle de chaque État membre. Il devrait fournir des conseils sur la mise en œuvre de la présente directive, notamment sur l'obligation d'éviter que le simple fait qu'une entité soit enregistrée conformément aux exigences énoncées dans cette dernière n'ait des conséquences négatives. Il devrait adopter des avis, des recommandations ou des rapports qui devraient être rendus publics par les autorités nationales compétentes désignées par les États membres. Afin de garantir la sécurité juridique pour les entités susceptibles de relever du champ d'application de la directive, le groupe consultatif devrait, en particulier, fournir à la Commission des conseils sur d'éventuelles orientations concernant le champ d'application de la directive, la notion d'entité de pays tiers et les activités ayant pour objet ou pour effet de contourner les obligations énoncées dans la présente directive. Il convient de coopérer, s'il y a lieu, avec le réseau européen de lutte contre la corruption.
- (56) Les lanceurs d'alerte peuvent porter à l'attention des autorités de contrôle de nouvelles informations susceptibles de les aider à détecter des infractions à la présente directive, y compris des tentatives de contourner les obligations qu'elle énonce. Pour permettre aux lanceurs d'alerte d'avertir les autorités de contrôle en cas d'infraction réelle ou potentielle à la présente directive et pour les protéger de représailles, la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil<sup>8</sup> devrait s'appliquer au signalement des violations de la présente directive et à la protection des personnes qui signalent ces violations.
- (57) Le signalement d'infractions par des lanceurs d'alerte peut être essentiel pour prévenir, décourager ou détecter les infractions aux règles en matière de transparence et de contrôle applicables à la prestation, dans le marché intérieur, de services qui ont une incidence sur le processus de décision public, tels que les services de représentation

---

<sup>7</sup> Règlement (UE) n° 1024/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur et abrogeant la décision 2008/49/CE de la Commission («règlement IMI») (JO L 316 du 14.11.2012, p. 1), ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2012/1024/oj>.

<sup>8</sup> Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union (JO L 305 du 26.11.2019, p. 17, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj>).

d'intérêts. Vu l'intérêt public à protéger le processus de décision public contre de telles violations et les effets négatifs possibles de celles-ci sur la confiance des citoyens dans les institutions démocratiques, et étant donné que les dispositions de la présente directive ne relèvent pas des domaines d'action énoncés à l'article 2, paragraphe 1, point a), de la directive (UE) 2019/1937, il est nécessaire d'adapter ces derniers. Il y a lieu, dès lors, de modifier l'article 2 et l'annexe de la directive (UE) 2019/1937 en conséquence.

- (58) Il convient d'interdire la participation, consciente et délibérée, à des activités ayant pour objet ou pour effet de contourner les obligations énoncées dans la présente directive, notamment les exigences en matière d'enregistrement. Ces activités comprennent la rémunération secrète d'un service de représentation, la création d'entreprises en vue d'occulter les liens avec des gouvernements de pays tiers ou la répartition artificielle des activités entre diverses entités de manière à rester en deçà des seuils fixés par la présente directive.
- (59) Pour décourager le non-respect des exigences énoncées dans la présente directive et le sanctionner, les États membres devraient veiller à ce que toute infraction aux obligations prévues par la présente directive donne lieu à des amendes administratives effectives, proportionnées et dissuasives. Les sanctions ne devraient pas être de nature pénale. Elles devraient tenir compte de la nature, de l'éventuelle répétition et de la durée de l'infraction au regard de l'intérêt public en jeu, de la portée et du type d'activités exercées, ainsi que de la capacité économique de l'entité exerçant des activités de représentation d'intérêts. Les sanctions devraient, dans chaque cas, être effectives, proportionnées et dissuasives, dans le respect des droits fondamentaux, y compris la liberté d'expression, la liberté d'association, la liberté académique et la liberté de la recherche scientifique, des garanties et de l'accès à un recours effectif, notamment le droit d'être entendu. Elles devraient faire suite à un avertissement émis par une autorité de contrôle, sauf lorsque l'infraction constitue une violation de l'interdiction de contournement.
- (60) Il convient de déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes conformément à l'article 290 du TFUE afin de modifier les seuils fixés pour les demandes d'informations supplémentaires, ainsi que pour modifier la liste des informations à fournir lors de la présentation d'une demande d'enregistrement ou celle des informations qui doivent figurer dans les rapports publiés par les États membres. Il importe particulièrement que la Commission procède aux consultations appropriées durant son travail préparatoire, y compris au niveau des experts, et que ces consultations soient menées conformément aux principes définis dans l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer du 13 avril 2016»<sup>9</sup>. Plus précisément, pour garantir leur égale participation à l'élaboration des actes délégués, le Parlement européen et le Conseil reçoivent tous les documents au même moment que les experts des États membres, et leurs experts ont systématiquement accès aux réunions des groupes d'experts de la Commission portant sur l'élaboration des actes délégués.
- (61) Afin de garantir un contrôle efficace de l'application de la présente directive, il convient que la Commission rende compte de sa mise en œuvre à intervalles réguliers, le cas échéant dans le cadre de rapports portant également sur d'autres législations pertinentes de l'Union. Conformément aux points 22 et 23 de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» du 13 avril 2016, la Commission devrait évaluer

---

<sup>9</sup> JO L 123 du 12.5.2016, p. 1, ELI: [http://data.europa.eu/eli/agree\\_interinsttit/2016/512/oj](http://data.europa.eu/eli/agree_interinsttit/2016/512/oj)

la présente directive afin d'examiner ses effets concrets et la nécessité d'une action supplémentaire.

- (62) Étant donné que l'objectif de la présente directive, à savoir contribuer au bon fonctionnement du marché intérieur des activités de représentation d'intérêts, ne peut pas être atteint de manière suffisante par les États membres et peut l'être mieux au niveau de l'Union, celle-ci peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité énoncé à l'article 5 du traité UE. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.
- (63) Plus précisément, la mise en place d'un système à l'échelle de l'Union aide les autorités nationales compétentes à exercer leurs fonctions de contrôle et les autres parties prenantes à jouer leur rôle dans le processus démocratique et renforce la résilience globale des démocraties de l'Union face à l'ingérence de pays tiers. Traiter à l'échelle de l'Union la question de la transparence des activités de représentation d'intérêts exercées pour le compte de pays tiers à des fins d'influence présente une valeur ajoutée, puisque la nature probablement transfrontière de ces activités requiert une approche coordonnée sur différents niveaux et dans différents secteurs. Collaborer et partager les informations permet aux États membres de mieux comprendre l'ampleur du phénomène, ce qui contribue à éviter que les pays tiers soient en mesure d'exploiter les différences ou lacunes réglementaires.
- (64) Lors de la mise en œuvre de la présente directive, les États membres devraient s'efforcer de réduire au minimum la charge administrative pesant sur les entités concernées, et en particulier sur les micro, petites et moyennes entreprises au sens de l'article 3 de la directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil<sup>10</sup>.
- (65) Les règlements (UE) 2016/679<sup>11</sup> et (UE) 2018/1725<sup>12</sup> du Parlement européen et du Conseil s'appliquent au traitement de données à caractère personnel effectué dans le cadre de la présente directive, notamment en vue de tenir à jour le ou les registres nationaux des entités exerçant des activités de représentation d'intérêts pour le compte d'entités de pays tiers, à l'accès aux données à caractère personnel figurant dans ce ou ces registres nationaux et aux échanges de données à caractère personnel dans le cadre de la coopération administrative et de l'assistance mutuelle entre les États membres au titre de la présente directive, y compris de l'utilisation du système IMI, ainsi qu'à la conservation des données conformément aux obligations en la matière prévues par la présente directive. Tout traitement de données à caractère personnel à de telles fins

---

<sup>10</sup> Directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises, modifiant la directive 2006/43/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil (JO L 182 du 29.6.2013, p. 17, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2013/34/oj>).

<sup>11</sup> Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), JO L 119 du 4.5.2016, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>).

<sup>12</sup> Règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) n° 45/2001 et la décision n° 1247/2002/CE (JO L 295 du 21.11.2018, p. 39), ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1725/oj>).

devrait entre autres respecter les principes de minimisation des données, d'exactitude des données et de limitation de la conservation des données et satisfaire aux exigences d'intégrité et de confidentialité des données. Les États membres devraient prendre les mesures nécessaires pour garantir un traitement licite et sécurisé des données à caractère personnel contenues dans leur ou leurs registres nationaux, conformément à la législation applicable en matière de protection des données à caractère personnel.

- (66) La présente directive n'a aucune incidence sur l'application des mesures restrictives de l'Union adoptées en vertu de l'article 29 du traité UE et de l'article 215 du TFUE. En particulier, elle n'affecte pas l'interdiction de mettre, directement ou indirectement, des fonds ou des ressources économiques à la disposition des personnes physiques ou morales, entités ou organismes figurant sur la liste des mesures restrictives de l'Union ou des personnes physiques ou morales, entités ou organismes qui leur sont associés, ou de dégager des fonds et des ressources économiques à leur profit.
- (67) La présente directive ne devrait pas porter atteinte aux prérogatives de la Commission d'ouvrir et de mener des enquêtes sur les subventions étrangères génératrices de distorsions au sens du règlement (UE) 2022/2560 du Parlement européen et du Conseil<sup>13</sup>.
- (68) Conformément à la déclaration politique commune du 28 septembre 2011 des États membres et de la Commission sur les documents explicatifs<sup>14</sup>, les États membres se sont engagés à accompagner, dans les cas où cela se justifie, la notification de leurs mesures de transposition d'un ou de plusieurs documents expliquant le lien entre les éléments d'une directive et les parties correspondantes des instruments nationaux de transposition. En ce qui concerne la présente directive, le législateur estime que la transmission de ces documents est justifiée.
- (69) Le Contrôleur européen de la protection des données a été consulté conformément à l'article 42, paragraphe 1, du règlement (UE) 2018/1725 et a rendu un avis le XXXX<sup>15</sup>,

ONT ADOPTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

## CHAPITRE I – DISPOSITIONS GÉNÉRALES

### *Article premier* *Objet et finalité*

La présente directive établit des exigences harmonisées en ce qui concerne les activités économiques de représentation d'intérêts exercées pour le compte d'une entité d'un pays tiers, en vue d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur en assurant un niveau commun de transparence dans l'ensemble de l'Union.

L'objectif de la présente directive est de parvenir à cette transparence de manière à éviter de créer un climat de méfiance susceptible de dissuader les personnes physiques ou morales des États membres ou des pays tiers d'interagir avec des entités exerçant des activités de

---

<sup>13</sup> Règlement (UE) 2022/2560 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 relatif aux subventions étrangères faussant le marché intérieur (JO L 330 du 23.12.2022, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2560/oj>).

<sup>14</sup> JO C 369 du 17.12.2011, p. 14.

<sup>15</sup> XXXX.

représentation d'intérêts pour le compte d'une entité d'un pays tiers ou de leur apporter un soutien financier.

*Article 2*  
*Définitions*

Aux fins de la présente directive, on entend par:

- (1) **«activité de représentation d'intérêts»**: une activité exercée dans le but d'influencer l'élaboration, la formulation ou la mise en œuvre d'une politique ou d'une législation, ou les processus de décision publics dans l'Union, laquelle pourrait notamment consister en l'organisation de réunions, de conférences ou d'événements ou la participation à ceux-ci, la contribution ou la participation à des consultations ou à des auditions parlementaires, l'organisation de campagnes de communication ou de campagnes publicitaires, la mise sur pied de réseaux et d'initiatives de terrain, l'élaboration de documents d'orientation et de prise de position, d'amendements législatifs, de sondages et d'enquêtes d'opinion ou de lettres ouvertes, ou des activités en matière de recherche et d'éducation, lorsque celles-ci visent spécifiquement ce but;
- (2) **«service de représentation d'intérêts»**: une activité de représentation d'intérêts exercée normalement contre rémunération, telle que visée à l'article 57 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;
- (3) **«prestataire de services de représentation d'intérêts»**: une personne physique ou morale qui fournit un service de représentation d'intérêts;
- (4) **«entité d'un pays tiers»**:
  - (a) le gouvernement central et les pouvoirs publics à tous les autres échelons d'un pays tiers, à l'exception des membres de l'Espace économique européen;
  - (b) une entité publique ou privée dont les actes peuvent être attribués à une entité visée au point a), compte tenu de toutes les circonstances pertinentes;
- (5) **«activité auxiliaire»**: une activité qui soutient l'exercice d'une activité de représentation d'intérêts mais n'a aucune influence directe sur le contenu de celle-ci;
- (6) **«montant annuel»**:
  - (a) la rémunération annuelle totale perçue d'une entité d'un pays tiers pour la prestation d'un service de représentation d'intérêts, consistant, lorsque la rémunération n'est pas pécuniaire, en sa valeur estimée; ou
  - (b) en l'absence de rémunération, l'estimation des coûts annuels liés à l'activité de représentation d'intérêts exercée;  
compte tenu de l'activité de représentation d'intérêts dans son ensemble, y compris, lorsqu'elle est exercée par un prestataire de services sur la base d'arrangements contractuels, les coûts des sous-traitants et des activités auxiliaires;
- (7) **«sous-traitant»**: un prestataire de services de représentation d'intérêts avec lequel un contractant principal, ou l'un de ses sous-traitants, conclut un contrat en vertu duquel il est convenu que le sous-traitant réalise tout ou partie d'une activité de représentation d'intérêts que le contractant principal s'est engagé à exercer;
- (8) **«entités enregistrées»**: les entités inscrites, conformément à l'article 10, dans un registre national visé à l'article 9;

- (9) **«autorité responsable du registre national»:** l'autorité publique ou l'organisme public chargés de tenir un registre national tel que visé à l'article 9 et de traiter les demandes d'enregistrement soumises en vertu de la présente directive;
- (10) **«autorité de contrôle»:** l'autorité publique indépendante chargée de contrôler et d'assurer le respect des obligations prévues par la présente directive;
- (11) **«agent public»:**
- (a) un fonctionnaire de l'Union ou un fonctionnaire d'un État membre;
  - (b) toute autre personne investie d'une fonction de service public et qui exerce celle-ci dans un État membre;
- (12) **«fonctionnaire de l'Union»:** une personne qui est:
- (a) un fonctionnaire ou un autre agent au sens du statut des fonctionnaires de l'Union européenne et du régime applicable aux autres agents de l'Union européenne fixé par le règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68 du Conseil<sup>16</sup>;
  - (b) détachée auprès de l'Union par un État membre ou par tout organisme public ou privé et qui y exerce des fonctions équivalentes à celles qu'exercent les fonctionnaires ou autres agents de l'Union.
- Sont assimilés à des fonctionnaires de l'Union les membres d'une institution, d'un organe ou d'un organisme de l'Union, ainsi que le personnel de ces derniers auxquels le statut ne s'applique pas;
- (13) **«fonctionnaire d'un État membre»:** toute personne exerçant une fonction exécutive, administrative ou juridictionnelle au niveau national, régional ou local, qu'elle ait été nommée ou élue, à titre permanent ou temporaire, qu'elle soit rémunérée ou non, et quel que soit son niveau hiérarchique, ainsi que toute personne exerçant des fonctions législatives au niveau national, régional ou local.

### *Article 3* *Champ d'application*

1. La présente directive s'applique aux entités qui exercent les activités ci-après, quel que soit leur lieu d'établissement:
  - (a) la fourniture d'un service de représentation d'intérêts à une entité d'un pays tiers;
  - (b) une activité de représentation d'intérêts exercée par une entité d'un pays tiers au sens de l'article 2, point 4) b), qui est liée à des activités ayant un caractère économique ou qui s'y substitue, et qui est donc comparable à un service de représentation d'intérêts visé au point a) du présent paragraphe.
2. Nonobstant le paragraphe 1, la présente directive ne s'applique pas aux activités suivantes:

---

<sup>16</sup> Règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68 du Conseil, du 29 février 1968, fixant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés, et instituant des mesures particulières temporairement applicables aux fonctionnaires de la Commission (JO L 56 du 4.3.1968, p. 1, ELI: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:31968R0259>).

- (c) les activités participant à l'exercice de l'autorité publique exercées directement par une entité d'un pays tiers au sens de l'article 2, point 4) a), y compris les activités liées à l'exercice des relations diplomatiques ou consulaires entre États ou organisations internationales;
- (d) les activités de conseil juridique et de conseil professionnel d'autre nature dans les cas suivants:
  - i) conseil à une entité d'un pays tiers en vue de l'aider à faire en sorte que ses activités soient conformes aux exigences légales existantes;
  - ii) représentation d'une entité d'un pays tiers dans le cadre d'une procédure de conciliation ou de médiation visant à éviter qu'un litige soit porté devant un organe juridictionnel ou administratif, ou soit jugé par un tel organe;
  - iii) représentation d'une entité d'un pays tiers dans le cadre d'une procédure juridictionnelle;
- (e) activités auxiliaires.

*Article 4*  
*Niveau d'harmonisation*

Les États membres s'abstiennent de maintenir ou d'introduire, pour les activités de représentation d'intérêts relevant du champ d'application de la présente directive, des dispositions s'écartant de celles prévues par celle-ci, y compris des dispositions plus ou moins strictes prévoyant des niveaux de transparence différents de ces activités.

## **CHAPITRE II – TRANSPARENCE ET ENREGISTREMENT**

*Article 5*  
*Identification du destinataire du service*

Les États membres veillent à ce que les prestataires de services de représentation d'intérêts aient la possibilité d'exiger de l'entité pour le compte de laquelle le service est fourni qu'elle déclare si elle est une entité d'un pays tiers.

*Article 6*  
*Sous-traitance*

1. Les États membres veillent à ce que les entités visées à l'article 3, paragraphe 1, incluent, dans leurs arrangements contractuels avec les sous-traitants, les informations indiquant que l'activité de représentation d'intérêts relève du champ d'application de l'article 3, paragraphe 1, ainsi qu'une obligation de transmettre ces informations à tout sous-traitant ultérieur. Les sous-traitants qui ont ainsi été informés ne sont pas tenus de se conformer aux exigences des articles 7, 8, 10 et 11 en ce qui concerne l'activité de représentation d'intérêts exercée dans le cadre du contrat contenant ces informations.
2. Les États membres veillent à ce que, lorsque le sous-traitant sous-traite à son tour le service de représentation d'intérêts, il informe le contractant principal ou, le cas échéant, le sous-traitant dont il a reçu le contrat pour exercer l'activité de représentation d'intérêts, du fait que cette dernière a une nouvelle fois été sous-traitée et veille à ce que les arrangements contractuels contiennent les informations

indiquant que l'activité de représentation d'intérêts relève du champ d'application de l'article 3, paragraphe 1.

3. Les États membres veillent à ce que le sous-traitant fournisse au contractant principal ou, le cas échéant, au sous-traitant les informations nécessaires pour se conformer aux exigences de l'article 10.

#### *Article 7*

##### *Conservation des données*

1. Les États membres veillent à ce que les entités visées à l'article 3, paragraphe 1 conservent, pour chaque activité de représentation d'intérêts relevant du champ d'application de cet article, les données suivantes:
  - (a) l'identité ou le nom de l'entité d'un pays tiers pour le compte de laquelle l'activité est exercée, ainsi que le nom du pays tiers dont les intérêts sont représentés;
  - (b) une description de la finalité de l'activité de représentation d'intérêts;
  - (c) les contrats conclus avec l'entité d'un pays tiers et les principaux échanges avec cette dernière, qui sont des données essentielles pour comprendre la nature et la finalité de l'activité de représentation d'intérêts, y compris, le cas échéant, les données relatives aux moyens mis en œuvre et le montant de toute rémunération versée;
  - (d) les informations ou documents constituant un élément clé de l'activité de représentation d'intérêts.
2. Les États membres veillent à ce que les entités visées à l'article 3, paragraphe 1, conservent les données visées au paragraphe 1 pendant une période de quatre ans suivant la cessation de l'activité de représentation d'intérêts.
3. Les États membres veillent à ce que les entités visées à l'article 3, paragraphe 1, établissent chaque année:
  - (a) une liste de toutes les entités de pays tiers pour le compte desquelles elles ont exercé des activités de représentation d'intérêts au cours de l'exercice précédent;
  - (b) une liste des montants annuels agrégés reçus dans le cadre des activités relevant du champ d'application de l'article 3, paragraphe 1, au cours de l'exercice précédent, par pays tiers.
4. Les États membres veillent à ce que les entités visées à l'article 3, paragraphe 1, conservent les informations visées au paragraphe 3 pendant une période de quatre ans.

#### *Article 8*

##### *Représentant légal*

1. Les États membres exigent des entités visées à l'article 3, paragraphe 1, qui ne sont pas établies dans l'Union, qu'elles désignent, par écrit, une personne physique ou morale comme leur représentant légal dans l'un des États membres où elles exercent des activités de représentation d'intérêts.

2. Les États membres veillent à ce que le représentant légal soit chargé d'assurer le respect, par l'entité enregistrée, des obligations qui lui incombent en vertu de la présente directive, et soit le destinataire de toutes les communications adressées à l'entité concernée par les autorités nationales compétentes, conformément à l'article 15. Toute communication adressée à ce représentant légal vaut communication à l'entité représentée.
3. Les États membres veillent à ce que le représentant légal puisse être tenu responsable du non-respect, par l'entité qu'il représente, des obligations découlant de la présente directive, sans préjudice de la responsabilité de cette entité et des actions en justice qui pourraient être intentées contre elle. Ils veillent à ce que les entités visées à l'article 3, paragraphe 1, donnent à leur représentant légal les pouvoirs nécessaires et des ressources suffisantes pour garantir une coopération efficace et en temps utile avec les autorités compétentes des États membres ainsi que le respect des décisions adoptées par ces dernières.

#### *Article 9* *Registres nationaux*

1. Chaque État membre met en place et tient à jour un ou plusieurs registres nationaux afin de garantir la transparence des activités de représentation d'intérêts exercées par les entités visées à l'article 3, paragraphe 1. Les États membres peuvent utiliser les registres nationaux existants lorsque ceux-ci satisfont aux exigences énoncées aux paragraphes 2, 3 et 4 du présent article ainsi qu'aux articles 10, 11 et 12.
2. Le ou, le cas échéant, les registres nationaux sont tenus à jour par les autorités responsables des registres nationaux. Pour le traitement des données à caractère personnel, ces autorités agissent en qualité de responsables du traitement au sens de l'article 4, point 7), du règlement (UE) 2016/679.
3. Les États membres veillent à ce que les registres nationaux visés au paragraphe 1 soient mis en place et tenus à jour de manière à garantir une présentation neutre, factuelle et objective des informations qu'ils contiennent.
4. Les États membres veillent à ce que les autorités responsables des registres nationaux tiennent un fichier journal des opérations de traitement des données à caractère personnel dans le registre national. Ces fichiers journaux sont supprimés au terme d'une période d'un an et ne peuvent être utilisés que pour contrôler la licéité de l'accès aux données à caractère personnel et pour garantir l'intégrité et la sécurité de ces données.

#### *Article 10* *Enregistrement*

1. Les États membres veillent à ce que les entités visées à l'article 3, paragraphe 1, établies sur leur territoire s'inscrivent dans un registre national au plus tard au moment où débutent les activités de représentation d'intérêts.

Les États membres qui gèrent plusieurs registres nationaux veillent à ce que le champ d'application de chaque registre national soit clairement défini, à ce que ces registres couvrent toutes les entités tenues de s'enregistrer en vertu du premier alinéa du présent article et à ce que les entités visées à l'article 3, paragraphe 1, puissent obtenir des informations indiquant dans quel registre national elles sont tenues de s'inscrire.

2. Si une entité visée à l'article 3, paragraphe 1, est établie dans plusieurs États membres, elle s'enregistre dans l'État membre dans lequel elle a son lieu d'établissement principal.
3. Si une entité visée à l'article 3, paragraphe 1, n'est pas établie dans l'Union, elle s'enregistre dans l'État membre dans lequel son représentant légal désigné en vertu de l'article 8 est établi ou, à défaut d'un lieu d'établissement, a son domicile ou sa résidence habituelle.
4. Les États membres veillent à ce que, aux fins de l'enregistrement, l'entité concernée ne soit tenue de communiquer que les informations visées à l'annexe I.
5. Les États membres veillent à ce qu'avant de communiquer les informations visées au paragraphe 4, les entités soient informées du fait que ces informations seront mises à la disposition du public conformément à l'article 12 et que, conformément à l'article 12, paragraphe 3, elles peuvent demander qu'elles ne le soient pas.
6. Les États membres veillent à ce que les entités enregistrées communiquent les informations suivantes:
  - (a) dans un délai raisonnable, les modifications ou ajouts concernant les données fournies conformément à l'annexe I, points 1 a), 1 b), 1 f) i) et 1 f) ii);
  - (b) chaque année, les modifications ou ajouts concernant les données fournies conformément au paragraphe 4 qui ne sont pas couvertes par le point a).
7. Les États membres veillent à ce que les entités enregistrées qui ne sont plus à considérer comme des entités visées à l'article 3, paragraphe 1, puissent en informer l'autorité responsable du registre national dans lequel elles sont inscrites et demander leur radiation de ce registre. Lorsqu'une entité visée à l'article 3, paragraphe 1, est tenue, en vertu des paragraphes 2 ou 3, de s'inscrire dans un registre national autre que celui dans lequel elle est enregistrée, elle en informe l'autorité responsable du registre national concerné et demande sa radiation de ce registre.

L'autorité en question traite la demande dans un délai de cinq jours ouvrables et radie l'entité enregistrée du registre national si elle estime que celle-ci n'est plus à considérer comme une entité visée à l'article 3, paragraphe 1, ou, selon le cas, ne devrait plus être inscrite au registre dont elle est responsable. La décision de l'autorité responsable du registre national concerné peut faire l'objet d'un recours administratif et juridictionnel dans l'État membre d'enregistrement.
8. Les États membres veillent à ce que l'enregistrement, les mises à jour, les demandes de radiation du registre et les demandes en vertu de l'article 12, paragraphe 3, puissent se faire par voie électronique et soient gratuits.
9. Lorsque cela est nécessaire pour que les informations fournies aux fins de l'enregistrement continuent de permettre aux autorités responsables des registres nationaux d'identifier correctement et précisément les pays tiers pour le compte desquels les activités de représentation d'intérêts sont exercées et le montant des dépenses consacrées à ces activités, la Commission est habilitée à adopter des actes délégués conformément à l'article 23 pour modifier l'annexe I en apportant des changements à la liste des informations à fournir aux fins de l'enregistrement en fonction de l'évolution du marché des services de représentation d'intérêts, des avis, des recommandations et des rapports émis par le groupe consultatif institué en vertu de l'article 19 ou, s'il y a lieu, de l'évolution des normes et pratiques internationales et européennes applicables. Les champs de données à caractère personnel

mentionnés à l'annexe I ne sont modifiés que si cela est nécessaire pour garantir une identification correcte des entités et des activités de représentation d'intérêts visées à l'article 3, paragraphe 1.

### *Article 11*

#### *Procédure d'enregistrement*

1. Les États membres veillent à ce que l'autorité responsable du registre national s'assure, pour chaque demande d'enregistrement présentée conformément à l'article 10, paragraphe 4, que tous les éléments mentionnés à l'annexe I ont été fournis et ne comportent pas d'erreurs manifestes.

L'inscription correspondante est effectuée par l'autorité responsable dans son registre national dans un délai de cinq jours ouvrables à compter de la présentation de la demande d'enregistrement, à moins qu'une demande au titre du paragraphe 2 n'ait été présentée.

2. Lorsque les informations fournies aux fins de l'enregistrement sont incomplètes ou comportent des erreurs manifestes, l'autorité responsable du registre national demande à l'entité de compléter ou de rectifier les informations qu'elle a communiquées. Dans les cinq jours ouvrables suivant la réception de la réponse de l'entité en question, l'autorité responsable du registre national procède à l'inscription correspondante dans son registre national, ou refuse l'inscription et informe l'entité des raisons pour lesquelles les informations communiquées restent incomplètes ou comportent des données manifestement incorrectes.
3. Une fois l'inscription au registre national effectuée, l'entité enregistrée reçoit immédiatement ou au plus tard dans les cinq jours ouvrables, confirmation de l'enregistrement par l'autorité responsable du registre national et se voit délivrer un EIRN unique, ainsi qu'une copie numérique des informations figurant dans le registre national. L'EIRN est au format établi à l'annexe II.
4. Les États membres veillent à ce que chaque nouvel enregistrement soit notifié par l'autorité responsable du registre national de l'État membre d'enregistrement aux autorités nationales désignées en vertu de l'article 15, paragraphe 1, des États membres indiqués dans l'enregistrement conformément à l'annexe I, point 2 e), immédiatement ou au plus tard dans les cinq jours ouvrables suivant l'inscription au registre national. Il est également procédé à cette notification lorsque, conformément à l'article 10, paragraphe 6, une entité enregistrée communique une modification ou un ajout aux informations visées à l'annexe I, point 2 e). La notification contient le nom de l'entité enregistrée, son EIRN et un lien vers les registres nationaux dans lesquels l'enregistrement a été effectué.
5. Les États membres prévoient que les autorités chargées de tenir à jour les registres nationaux dans l'État membre destinataire de la notification visée au paragraphe 4 consignent dans le registre concerné, immédiatement et au plus tard dans un délai de cinq jours ouvrables, les informations contenues dans cette notification. Les informations relatives à l'entité enregistrée ne sont pas mises à la disposition du public si, dans le registre national concerné de l'État membre d'enregistrement, elles font l'objet d'une dérogation à la publication conformément à l'article 12, paragraphe 3.

6. Les entités enregistrées ne sont soumises à aucune obligation d'enregistrement supplémentaire dans un autre État membre pour les activités relevant du champ d'application de l'article 3, paragraphe 1.
7. Les actes pris par les autorités responsables des registres nationaux en vertu des paragraphes 1 à 5, y compris les refus de procéder à une inscription au registre ou de délivrer un EIRN, peuvent faire l'objet d'un recours administratif et juridictionnel. Cette disposition s'applique également aux manquements aux dispositions de ces paragraphes.
8. Lorsqu'une autorité de contrôle dispose d'informations fiables selon lesquelles une entité ne s'est pas inscrite conformément à l'article 10, paragraphes 1 à 3, dans un registre relevant de sa compétence en vertu de l'article 15, paragraphe 3, elle peut demander à cette entité de lui fournir les informations strictement nécessaires pour déterminer si elle relève ou non du champ d'application de l'article 3, paragraphe 1.
9. Lorsqu'une autorité de contrôle dispose d'informations fiables sur un non-respect possible, par une entité inscrite dans un registre relevant de sa compétence en vertu de l'article 15, paragraphe 3, des obligations prévues par les dispositions nationales adoptées en vertu de l'article 10, tel que la fourniture d'informations inexacts dans l'enregistrement, elle peut demander à cette entité de lui fournir les informations visées à l'article 7 dans la mesure nécessaire pour enquêter sur l'éventuel manquement.
10. Les demandes visées aux paragraphes 8 et 9 contiennent les informations suivantes:
  - (a) un exposé des motifs pour lesquels le manquement éventuel fait l'objet d'une enquête;
  - (b) les informations demandées et les raisons pour lesquelles il est nécessaire d'enquêter sur le manquement éventuel;
  - (c) des informations sur les procédures de recours juridictionnel disponibles.
11. L'entité à laquelle une telle demande est adressée fournit, dans un délai de dix jours ouvrables, les informations demandées en vertu des paragraphes 8 et 9 de manière complète et précise.
12. Les demandes visées aux paragraphes 8 et 9 sont susceptibles d'un recours juridictionnel dans l'État membre de l'autorité de contrôle qui formule la demande.

#### *Article 12*

#### *Accès du public*

1. Les États membres mettent à la disposition du public les informations suivantes concernant les entités enregistrées, qui figurent dans le registre national:
  - (a) les informations fournies par l'entité enregistrée conformément à l'annexe I, points 1 a), 1 e), 1 f) i), 1 f) ii), 1 h), 1 i), 1 j) et 1 k), et points 2 a) i) et 2 b) à h);
  - (b) l'EIRN délivré conformément à l'article 11, paragraphe 3;
  - (c) la date d'enregistrement;
  - (d) la date de la dernière mise à jour des informations visées au point a) du présent paragraphe.

Le montant annuel communiqué par l'entité enregistrée conformément à l'annexe I, point 2 c), est publié suivant la grille figurant à l'annexe III.

2. Les États membres veillent à ce que les informations visées au paragraphe 1 soient présentées dans un format facilement accessible et lisible par machine, clairement visible et convivial et soient formulées en des termes simples. Les informations sont mises à disposition sous une forme consultable dans au moins une langue officielle de l'État membre d'enregistrement et dans une langue officielle de l'Union comprise par le plus grand nombre possible de citoyens de l'Union.
3. Les États membres veillent à ce que les entités visées à l'article 3, paragraphe 1, puissent solliciter une dérogation à la publication visée au paragraphe 1 au moyen d'une demande dûment motivée. L'autorité de contrôle prend une décision limitant partiellement ou totalement l'accès du public lorsque l'entité qui en fait la demande démontre que, compte tenu des circonstances de l'espèce, cette limitation est justifiée par un intérêt légitime, y compris un risque sérieux que la publication expose une personne à une violation de ses droits fondamentaux, en particulier ceux qui sont protégés en vertu des articles 1<sup>er</sup>, 2, 3, 4 ou 6 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Si tel n'est pas le cas, l'autorité de contrôle prend une décision rejetant la demande.
4. Toute décision prise en vertu du paragraphe 3 peut faire l'objet d'un recours juridictionnel dans l'État membre d'enregistrement. Les États membres veillent à ce que toute procédure de recours, y compris juridictionnel, se déroule dans un délai raisonnable et à ce qu'une décision définitive soit prise rapidement.
5. Les États membres veillent à ce que, à partir du moment où la demande visée au paragraphe 3 est présentée et jusqu'à ce que la décision soit devenue définitive, les informations auxquelles la demande se rapporte ne soient pas rendues publiques.
6. Les États membres veillent à ce que, lorsqu'une décision visée au paragraphe 3 est devenue définitive, l'inscription au registre national à laquelle cette décision se rapporte indique, selon le cas, que l'accès du public a été partiellement ou totalement limité.

### *Article 13*

#### *Publication de données agrégées*

1. À compter du 31 mars [année suivant la date limite de transposition] et au plus tard le 31 mars de chaque année suivante, chaque État membre publie et transmet à la Commission un rapport fondé sur les informations fournies par les entités enregistrées dans son registre national. Ce rapport contient uniquement:
  - (a) des données agrégées sur les montants annuels par pays tiers pour l'exercice précédent. Ces données agrégées devraient être fondées sur les informations fournies conformément à l'annexe I, points 2 b) et 2 c);
  - (b) des données agrégées sur les montants annuels par catégorie d'organisation pour chaque pays tiers pour l'exercice précédent. Ces données agrégées devraient être fondées sur les informations fournies conformément à l'annexe I, point 1 h) et points 2 b) et 2 c);
  - (c) le nombre total d'entités de pays tiers pouvant être attribué à un pays tiers donné. Ces données agrégées devraient être fondées sur les informations fournies conformément à l'annexe I, point 2 b);

- (d) une liste des pays tiers qui remplissent les critères énoncés à l'article 16, paragraphe 3, point b) ii).
2. Sur la base des données transmises par les États membres conformément au paragraphe 1, la Commission publie, au plus tard le 31 mai de chaque année, un résumé des données reçues et dresse la liste des pays tiers qui remplissent les critères énoncés à l'article 16, paragraphe 3, point b) i).
  3. Lorsque cela est nécessaire pour que les informations figurant dans les rapports publiés par les États membres continuent de permettre de fournir au public les données agrégées nécessaires pour comprendre la portée et l'ampleur des activités de représentation d'intérêts exercées par les entités relevant du champ d'application de l'article 3, paragraphe 1, ainsi que les moyens utilisés aux fins de ces activités, et pour que la liste des pays tiers qui remplissent les critères énoncés à l'article 16, paragraphe 3, point b), puisse être établie, la Commission est habilitée à adopter des actes délégués conformément à l'article 23 afin de modifier le paragraphe 1 en apportant des changements à la liste des informations à inclure dans les rapports publiés par les États membres en fonction de l'évolution du marché des services de représentation d'intérêts, des avis, des recommandations et des rapports émis par le groupe consultatif institué en vertu de l'article 19 ou, s'il y a lieu, de l'évolution des normes et pratiques internationales applicables.

#### *Article 14*

##### *Informations destinées aux agents publics*

1. Les États membres veillent à ce que les entités enregistrées fournissent l'EIRN lors de leurs contacts avec des agents publics lorsqu'elles exercent les activités visées à l'article 3, paragraphe 1.
2. Les États membres veillent à ce que, lorsque des entités enregistrées font appel à des sous-traitants, ces derniers fournissent l'EIRN de l'entité enregistrée lors de leurs contacts avec des agents publics lorsqu'ils exercent les activités visées à l'article 3, paragraphe 1.

## **CHAPITRE III – CONTRÔLE ET EXÉCUTION**

#### *Article 15*

##### *Autorités nationales compétentes*

1. Chaque État membre désigne:
  - (a) une ou plusieurs autorités responsables des registres nationaux;
  - (b) une ou plusieurs autorités de contrôle.
2. Chaque autorité de contrôle a accès aux registres nationaux relevant de sa responsabilité aux fins de contrôler et d'assurer le respect des obligations prévues par la présente directive ainsi que d'échanger des informations avec les autorités de contrôle d'autres États membres et la Commission, lorsqu'elle y est autorisée en vertu de la présente directive.
3. Chaque autorité de contrôle est compétente pour les entités visées à l'article 3, paragraphe 1, qui sont tenues de s'inscrire, conformément à l'article 10, paragraphes 1, 2 et 3, dans les registres nationaux relevant de sa responsabilité.

4. Lorsqu'une entité visée à l'article 3, paragraphe 1, n'a pas désigné de représentant légal conformément à l'article 8, paragraphe 1, les autorités de contrôle d'un État membre dans lequel l'entité exerce une activité de représentation d'intérêts sont compétentes.
5. Lorsqu'un État membre désigne plusieurs autorités de contrôle, il veille à ce que les tâches de chacune de ces autorités soient clairement définies et à ce que ces dernières coopèrent de manière étroite et efficace dans l'exécution de leurs tâches. Les États membres désignent l'autorité de contrôle à laquelle les communications peuvent être adressées en vue de leur transmission à l'autorité compétente de l'État membre concerné.
6. Les États membres veillent à ce que les autorités de contrôle soient indépendantes dans l'exercice de leurs fonctions. Ils veillent en particulier à ce que les membres du personnel des autorités de contrôle agissant dans l'exercice des pouvoirs qui leur sont conférés par la présente directive:
  - (a) soient en mesure d'exercer leurs fonctions en toute indépendance, à l'abri de toute influence politique et de toute autre influence extérieure et ne sollicitent ni n'acceptent aucune instruction d'un gouvernement ou de toute autre entité publique ou privée;
  - (b) s'abstiennent de tout acte incompatible avec l'exercice de leurs fonctions et des pouvoirs qui leur sont conférés en vertu de la présente directive.
7. Les États membres veillent à ce que les autorités nationales désignées en vertu du paragraphe 1 disposent de tous les moyens nécessaires, notamment de ressources techniques, financières et humaines suffisantes, pour accomplir les tâches qui leur sont assignées par la présente directive.
8. Les États membres veillent à ce que, dans l'accomplissement des tâches qui leur sont assignées par la présente directive, les autorités nationales désignées en vertu du paragraphe 1 fasse en sorte que le simple fait qu'une entité soit enregistrée ou ait fait l'objet d'une demande en vertu de l'article 16, paragraphe 3, n'ait aucune conséquence négative, telle que la stigmatisation.
9. Les États membres veillent à ce que les autorités nationales désignées en vertu du paragraphe 1 mettent à la disposition du public des informations et des explications concernant l'application de la présente directive, ainsi que les avis, recommandations ou rapports adoptés par le groupe consultatif conformément à l'article 19, paragraphe 6.
10. Au plus tard le [un an après l'entrée en vigueur], les États membres notifient à la Commission et aux autres États membres les autorités nationales compétentes désignées en vertu du paragraphe 1. La Commission publie une liste des autorités nationales compétentes.

*Article 16*  
*Demandes d'informations*

1. Les États membres veillent à ce que le pouvoir des autorités de contrôle de demander aux entités visées à l'article 3, paragraphe 1, de fournir des informations soit limité par les conditions énoncées aux paragraphes 2 à 9 du présent article.
2. Une demande au titre du présent article ne peut être formulée que par l'autorité de contrôle compétente pour l'entité en question.

3. Sauf dans les cas visés à l'article 11, paragraphes 8 et 9, une demande ne peut être formulée que dans les cas suivants et doit se limiter aux données conservées conformément à l'article 7:
- (a) l'entité enregistrée a reçu un montant annuel supérieur à 1 000 000 EUR pour une seule entité d'un pays tiers au cours de l'exercice précédent;
  - (b) les actions de l'entité d'un pays tiers pour le compte de laquelle l'entité enregistrée agit peuvent être attribuées à un pays tiers qui, compte tenu de toutes les entités de pays tiers dont les actions peuvent lui être attribuées, a dépensé, au cours de l'un des cinq exercices précédents, un montant annuel agrégé supérieur à l'un ou l'autre des montants suivants:
    - i) 8 500 000 EUR pour des activités de représentation d'intérêts dans l'Union;
    - ii) 1 500 000 EUR pour des activités de représentation d'intérêts dans un seul État membre;à moins que l'entité enregistrée ne relève du champ d'application de l'article 3, paragraphe 1, point a), et qu'elle n'ait reçu pour toutes les activités relevant du champ d'application de la présente directive un montant annuel total inférieur à 25 000 EUR au cours de l'exercice précédent.
4. La demande visée au paragraphe 3 comprend les éléments suivants:
- (a) une déclaration indiquant laquelle des conditions énoncées au paragraphe 3 est remplie;
  - (b) les données demandées;
  - (c) des informations sur les procédures de recours juridictionnel disponibles.
5. Lorsqu'une autorité de contrôle autre que l'autorité de contrôle de l'État membre d'enregistrement estime que l'une des conditions énoncées au paragraphe 3 est remplie, elle peut demander à l'autorité de contrôle de l'État membre d'enregistrement de réclamer à l'entité enregistrée les données conservées conformément à l'article 7.
6. Dès réception d'une demande au titre du paragraphe 5, si elle estime que les conditions énoncées au paragraphe 3 sont remplies, l'autorité de contrôle de l'État membre d'enregistrement adresse une demande à l'entité concernée conformément au paragraphe 3 et transmet les informations reçues à l'autorité de contrôle requérante. Si l'autorité de contrôle de l'État membre d'enregistrement a, au cours des douze mois précédents, adressé une demande conformément au paragraphe 3 pour les mêmes informations à la même entité enregistrée, elle transmet ces informations à l'autorité de contrôle requérante sans devoir formuler de nouvelle demande.
- Si l'autorité de contrôle de l'État membre d'enregistrement estime que les conditions énoncées au paragraphe 3 ne sont pas remplies, elle fournit à l'autorité de contrôle requérante une réponse expliquant les raisons pour lesquelles elle n'a pas demandé ou transmis les informations en question.
7. L'entité à laquelle la demande est adressée fournit, dans un délai de dix jours ouvrables, les informations complètes demandées en vertu du paragraphe 4, point b), sous une forme claire, cohérente et intelligible.

8. Les demandes visées au paragraphe 3 sont susceptibles d'un recours juridictionnel dans l'État membre de l'autorité de contrôle qui formule la demande.
9. Lorsque cela est nécessaire pour que les autorités de contrôle puissent demander des données aux entités particulièrement susceptibles d'influencer l'élaboration, la formulation ou la mise en œuvre d'une politique ou d'une législation, ou les processus de décision publics, dans l'Union ou dans un État membre, la Commission est habilitée à adopter des actes délégués conformément à l'article 23 afin de modifier les seuils financiers fixés au paragraphe 3 en fonction de l'évolution du marché des activités de représentation d'intérêts, des avis, des recommandations et des rapports émis par le groupe consultatif institué en vertu de l'article 19 ou, s'il y a lieu, de l'évolution des normes et pratiques internationales applicables.

#### *Article 17*

##### *Coopération transfrontière*

1. Les États membres veillent à ce que leurs autorités de contrôle coopèrent, lorsque nécessaire, avec les autorités de contrôle de tous les autres États membres.
2. Les États membres veillent à ce que, lorsqu'une autorité de contrôle a des raisons de soupçonner qu'une entité relevant de la compétence d'une autorité de contrôle d'un autre État membre ne respecte pas les obligations qui lui incombent en vertu de la présente directive, elle en informe l'autorité de contrôle de cet État membre.
3. Une notification au titre du paragraphe 2 est dûment motivée et proportionnée et comporte au moins les indications suivantes:
  - (a) les informations permettant d'identifier l'entité;
  - (b) une description des faits pertinents, les dispositions concernées de la présente directive et les raisons pour lesquelles l'autorité notifiante soupçonne une infraction à la présente directive.

La notification peut inclure toute autre information que l'autorité notifiante juge pertinente, y compris, le cas échéant, des informations recueillies de sa propre initiative.

4. Les États membres veillent à ce que, lorsqu'une autorité de contrôle reçoit une notification en vertu du paragraphe 2, elle communique, dans les meilleurs délais et au plus tard un mois après la réception de la notification, son évaluation de l'infraction présumée à l'autorité de contrôle à l'origine de la notification et, s'il y a lieu, fournisse des informations supplémentaires sur les mesures d'enquête ou d'exécution prises ou envisagées, conformément à l'article 11, paragraphe 8 ou 9, et à l'article 22, pour garantir le respect de la présente directive.
5. Lorsque l'autorité de contrôle du lieu d'établissement principal ne dispose pas d'informations suffisantes pour donner suite à une notification visée au paragraphe 2, elle peut demander des informations supplémentaires à l'autorité compétente à l'origine de la notification.
6. La coopération administrative et les échanges d'informations entre les autorités nationales désignées en vertu de l'article 15, paragraphe 1, ainsi qu'entre les autorités de contrôle et avec la Commission, conformément aux paragraphes 2, 4 et 5, à l'article 11, paragraphe 4, à l'article 16, paragraphes 5 et 6, et à l'article 18 de la présente directive, sont mis en œuvre au moyen du système IMI établi par le règlement (UE) n° 1024/2012.

## *Article 18*

### *Partage transfrontière d'informations entre autorités de contrôle*

1. Les États membres veillent à ce que les autorités de contrôle soient habilitées à demander aux autorités de contrôle d'un autre État membre les informations suivantes, lorsque ces informations sont nécessaires aux fins de la coopération transfrontière visée à l'article 17, paragraphe 2:
  - (a) les informations fournies par une entité enregistrée conformément à l'article 10, paragraphe 4;
  - (b) toute analyse effectuée par une autorité de contrôle sur la base des informations visées au point a).
2. Les États membres veillent à ce que, dès réception d'une demande au titre du paragraphe 1, l'autorité de contrôle de l'État membre d'enregistrement transmette les informations à l'autorité de contrôle requérante, sauf si elle estime que les exigences énoncées au paragraphe 1 ne sont pas remplies, auquel cas elle fournit à l'autorité de contrôle requérante une réponse expliquant les raisons pour lesquelles elle ne fournit pas les informations en question.
3. Les États membres veillent à ce que les autorités de contrôle fournissent à la Commission, à sa demande, les données agrégées fondées sur les informations communiquées par les entités enregistrées conformément à l'article 10, paragraphe 4, aux fins du contrôle de la mise en œuvre de la présente directive, notamment en vue de la préparation des réunions du groupe consultatif visé à l'article 19. Ces données agrégées ne peuvent contenir des données à caractère personnel que dans la mesure nécessaire pour garantir un contrôle efficace. Lorsque cela est techniquement possible, les informations sont transmises dans un format lisible par machine.
4. Lorsqu'elles traitent des données à caractère personnel conformément aux paragraphes 1 à 3, les autorités de contrôle agissent en tant que responsables du traitement au sens de l'article 4, point 7), du règlement (UE) 2016/679, et la Commission agit en tant que responsable du traitement au sens de l'article 3, point 8), du règlement (UE) 2018/1725 en ce qui concerne leurs propres activités de traitement de données.

## *Article 19*

### *Groupe consultatif*

1. Un groupe consultatif est mis en place.
2. Le groupe consultatif assiste la Commission dans les tâches suivantes:
  - (a) faciliter les échanges et le partage d'informations et de bonnes pratiques, et fournir des conseils sur d'éventuelles orientations concernant la mise en œuvre de la présente directive, en particulier en ce qui concerne l'article 2, paragraphe 4, point b), l'article 3, paragraphe 1, et l'article 20;
  - (b) faciliter les échanges et le partage d'informations et de bonnes pratiques concernant les besoins spécifiques des micro, petites et moyennes entreprises au sens de l'article 3 de la directive 2013/34/UE;
  - (c) fournir des conseils sur les formats recommandés pour la publication de données agrégées conformément à l'article 13;

- (d) communiquer à la Commission toute divergence dans l'application de la présente directive;
  - (e) fournir des conseils sur l'infrastructure technique recommandée des registres nationaux mis en place et tenus à jour conformément à l'article 9.
3. Chaque État membre désigne un représentant et un représentant suppléant, qui représentent les autorités de contrôle désignées en vertu de l'article 15.
  4. Des représentants du Parlement européen ou des États de l'Association européenne de libre-échange qui sont parties contractantes à l'accord sur l'Espace économique européen<sup>17</sup> peuvent être invités à assister aux réunions du groupe consultatif en qualité d'observateurs.
  5. La Commission préside le groupe consultatif et en assure le secrétariat. Le groupe consultatif adopte son règlement intérieur.
  6. Le groupe consultatif adopte ses avis, recommandations ou rapports dans le cadre des tâches qui lui incombent en vertu du paragraphe 2 à la majorité simple de ses membres.

#### *Article 20*

##### *Interdiction de contournement*

Les États membres veillent à ce qu'il soit interdit de participer, sciemment et volontairement, à des activités ayant pour objet ou pour effet de contourner les obligations énoncées dans la présente directive.

#### *Article 21*

##### *Signalement de violations et protection des auteurs de signalement*

Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que la directive (UE) 2019/1937 s'applique au signalement de violations de la présente directive et à la protection des personnes signalant de telles violations.

#### *Article 22*

##### *Sanctions*

1. Les États membres déterminent le régime des sanctions, limitées à des amendes administratives, applicable en cas de violation, par les entités visées à l'article 3, paragraphe 1, ou, le cas échéant, par leur représentant légal, des dispositions nationales adoptées pour transposer les articles 6, 7, 8, 10, 11, 14, 16 et 20. Ce régime est conforme aux paragraphes 2 à 6.  

Les sanctions sont infligées par l'autorité de contrôle compétente pour l'entité concernée ou par une autorité judiciaire à la demande de cette autorité de contrôle.
2. Le montant maximal de la sanction financière visée au paragraphe 1 susceptible d'être infligée s'élève à 1 % du chiffre d'affaires annuel mondial réalisé au cours de l'exercice précédent pour les entreprises, à 1 % du budget du dernier exercice clos pour les autres entités juridiques et à 1 000 EUR pour les personnes physiques.

---

<sup>17</sup> Accord sur l'Espace économique européen (JO L 1 du 3.1.1994, p. 3, ELI: [https://eur-lex.europa.eu/eli/agree\\_international/1994/1/oj?locale=fr](https://eur-lex.europa.eu/eli/agree_international/1994/1/oj?locale=fr)).

3. Les sanctions sont, dans chaque cas, effectives, proportionnées et dissuasives, compte tenu, en particulier, de la nature, de l'éventuelle répétition et de la durée de l'infraction à laquelle ces mesures se rapportent, ainsi que, le cas échéant, de la capacité économique, technique et opérationnelle de l'entité visée à l'article 3, paragraphe 1, qui a commis l'infraction.
4. Avant d'infliger des sanctions, l'autorité de contrôle adresse à l'entité concernée un avertissement ou un rappel à l'ordre l'informant qu'elle est susceptible d'enfreindre ou qu'elle a enfreint les dispositions de la présente directive, sauf si cette infraction équivaut à une violation de l'article 20.
5. Les États membres veillent à ce que l'exercice par l'autorité de contrôle des pouvoirs qui lui sont conférés en vertu du présent article fasse l'objet de garanties appropriées conformément à la législation de l'Union et des États membres, dont le droit à un recours juridictionnel effectif et à accéder à un tribunal impartial.

## CHAPITRE IV – DISPOSITIONS FINALES

### *Article 23*

#### *Exercice de la délégation*

1. Le pouvoir d'adopter des actes délégués conféré à la Commission est soumis aux conditions fixées au présent article.
2. Le pouvoir d'adopter les actes délégués visé à l'article 10, paragraphe 9, à l'article 13, paragraphe 3, et à l'article 16, paragraphe 9, est conféré à la Commission pour une durée indéterminée à compter de [la date d'entrée en vigueur de la présente directive].
3. La délégation de pouvoir visée à l'article 10, paragraphe 9, à l'article 13, paragraphe 3, et à l'article 16, paragraphe 9, peut être révoquée à tout moment par le Parlement européen ou le Conseil. La décision de révocation met fin à la délégation de pouvoir qui y est précisée. La révocation prend effet le jour suivant celui de la publication de ladite décision au *Journal officiel de l'Union européenne* ou à une date ultérieure qui est précisée dans ladite décision. Elle ne porte pas atteinte à la validité des actes délégués déjà en vigueur.
4. Avant l'adoption d'un acte délégué, la Commission consulte les experts désignés par chaque État membre, conformément aux principes définis dans l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» du 13 avril 2016.
5. Aussitôt qu'elle adopte un acte délégué, la Commission le notifie simultanément au Parlement européen et au Conseil.
6. Un acte délégué adopté en vertu de l'article 10, paragraphe 9, de l'article 13, paragraphe 3, ou de l'article 16, paragraphe 9, n'entre en vigueur que si le Parlement européen ou le Conseil n'a pas exprimé d'objections dans un délai de deux mois à compter de la notification de cet acte au Parlement européen et au Conseil ou si, avant l'expiration de ce délai, le Parlement européen et le Conseil ont tous deux informé la Commission de leur intention de ne pas exprimer d'objections. Ce délai est prolongé de deux mois à l'initiative du Parlement européen ou du Conseil.

*Article 24*  
*Modification de la directive (UE) 2019/1937*

La directive (EU) 2019/1937 est modifiée comme suit:

1. Le nouveau point xi) suivant est ajouté à l'article 2, paragraphe 1, point a):  
«xi) règles du marché intérieur relatives à la transparence et à la bonne gouvernance;».
2. Le nouveau point K suivant est ajouté à l'annexe, partie I:  
«K. Article 2, paragraphe 1, point a) xi) — règles du marché intérieur relatives à la transparence et à la bonne gouvernance:  
la directive (UE) XXXX/XXXX du Parlement européen et du Conseil du XXXX 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 (indiquer la référence du JO).».

*Article 25*  
*Rapports et réexamen*

1. Au plus tard le *[12 mois après la date limite de transposition]*, la Commission présente un rapport sur la mise en œuvre de la présente directive au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen.
2. Au plus tard le *[4 ans après la date limite de transposition]*, la Commission procède à une évaluation de la présente directive et présente ses principales conclusions dans un rapport au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen.  
Cette évaluation porte sur l'efficacité et la proportionnalité de la directive. Elle examine, entre autres, la nécessité de modifier le champ d'application et l'efficacité des garanties prévues par la directive. Elle peut être assortie, s'il y a lieu, de propositions législatives.
3. Les États membres fournissent à la Commission les informations nécessaires à l'élaboration des rapports visés aux paragraphes 1 et 2.

*Article 26*  
*Transposition*

1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le *[dix-huit mois après son entrée en vigueur]*. Ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions.  
Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.
2. Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive.

3. Pour les États membres qui n'ont pas adopté l'euro, les montants fixés dans la présente directive sont convertis en monnaie nationale au taux de change publié au *Journal officiel de l'Union européenne* à la date d'entrée en vigueur de toute directive fixant ces montants.

Aux fins de la conversion dans les monnaies nationales des États membres qui n'ont pas adopté l'euro, les montants en euros indiqués dans la présente directive peuvent être augmentés ou réduits de 5 % au maximum afin d'obtenir un montant rond dans lesdites monnaies nationales.

*Article 27*

*Entrée en vigueur*

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Strasbourg, le

*Par le Parlement européen*  
*La présidente*

*Par le Conseil*  
*Le président*

## FICHE FINANCIÈRE LÉGISLATIVE

### **1. CADRE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE**

#### **1.1. Dénomination de la proposition/de l'initiative**

#### **1.2. Domaine(s) politique(s) concerné(s)**

#### **1.3. La proposition/l'initiative porte sur:**

#### **1.4. Objectif(s)**

1.4.1. *Objectif général / objectifs généraux*

1.4.2. *Objectif(s) spécifique(s)*

1.4.3. *Résultat(s) et incidence(s) attendus*

1.4.4. *Indicateurs de performance*

#### **1.5. Justification(s) de la proposition/de l'initiative**

1.5.1. *Besoin(s) à satisfaire à court ou à long terme, assorti(s) d'un calendrier détaillé pour la mise en œuvre de l'initiative*

1.5.2. *Valeur ajoutée de l'intervention de l'Union (celle-ci peut résulter de différents facteurs, par exemple gains de coordination, sécurité juridique, efficacité accrue, complémentarités, etc.). Aux fins du présent point, on entend par «valeur ajoutée de l'intervention de l'Union» la valeur découlant de l'intervention de l'Union, qui vient s'ajouter à la valeur qui, sans cela, aurait été générée par la seule action des États membres.*

1.5.3. *Leçons tirées d'expériences similaires*

1.5.4. *Compatibilité avec le cadre financier pluriannuel et synergies éventuelles avec d'autres instruments appropriés*

1.5.5. *Évaluation des différentes possibilités de financement disponibles, y compris des possibilités de redéploiement*

#### **1.6. Durée et incidence financière de la proposition/de l'initiative**

#### **1.7. Mode(s) d'exécution budgétaire prévu(s)**

### **2. MESURES DE GESTION**

#### **2.1. Dispositions en matière de suivi et de compte rendu**

#### **2.2. Système(s) de gestion et de contrôle**

2.2.1. *Justification du (des) mode(s) de gestion, du (des) mécanisme(s) de mise en œuvre des financements, des modalités de paiement et de la stratégie de contrôle proposée*

2.2.2. *Informations sur les risques recensés et sur le(s) système(s) de contrôle interne mis en place pour les atténuer*

2.2.3. *Estimation et justification du rapport coût/efficacité des contrôles (rapport «coûts du contrôle ÷ valeur des fonds gérés concernés»), et évaluation du niveau attendu de risque d'erreur (lors du paiement et lors de la clôture)*

#### **2.3. Mesures de prévention des fraudes et irrégularités**

- 3. INCIDENCE FINANCIÈRE ESTIMÉE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE**
- 3.1. Rubrique(s) du cadre financier pluriannuel et ligne(s) budgétaire(s) de dépenses concernée(s)**
- 3.2. Incidence financière estimée de la proposition sur les crédits**
  - 3.2.1. Synthèse de l'incidence estimée sur les crédits opérationnels*
  - 3.2.2. Estimation des réalisations financées avec des crédits opérationnels*
  - 3.2.3. Synthèse de l'incidence estimée sur les crédits administratifs*
    - 3.2.3.1 Besoins estimés en ressources humaines*
  - 3.2.4. Compatibilité avec le cadre financier pluriannuel actuel*
  - 3.2.5. Participation de tiers au financement*
- 3.3. Incidence estimée sur les recettes**

# 1. CADRE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE

## 1.1. Dénomination de la proposition/de l'initiative

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des exigences harmonisées dans le marché intérieur en ce qui concerne la transparence de la représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers et modifiant la directive (UE) 2019/1937.

## 1.2. Domaine(s) politique(s) concerné(s)

Marché intérieur et démocratie

## 1.3. La proposition/l'initiative porte sur:

**une action nouvelle**

**une action nouvelle suite à un projet pilote/une action préparatoire<sup>74</sup>**

**la prolongation d'une action existante**

**une fusion ou une réorientation d'une ou de plusieurs actions vers une autre action/une action nouvelle**

## 1.4. Objectif(s)

### 1.4.1. Objectif général / objectifs généraux

L'objectif général de la présente proposition est d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur pour les activités de représentation d'intérêts exercées pour le compte de pays tiers.

### 1.4.2. Objectif(s) spécifique(s)

Objectif spécifique n° 1

Prévoir des mesures de transparence harmonisées pour la représentation d'intérêts assurée pour le compte de pays tiers.

Objectif spécifique n° 2

Assurer une surveillance efficace des obligations énoncées par la directive.

Objectif spécifique n° 3

Assurer une coopération transfrontière efficace entre les autorités nationales compétentes en vue de garantir la mise en œuvre complète et effective de la directive.

### 1.4.3. Résultat(s) et incidence(s) attendus

*Préciser les effets que la proposition/l'initiative devrait avoir sur les bénéficiaires/la population visée.*

Une approche politique plus homogène dans l'ensemble de l'Union en ce qui concerne les activités de représentation d'intérêts exercées pour le compte de pays tiers offrira davantage de clarté et de prévisibilité aux entreprises, aux citoyens et aux autres parties prenantes, et facilitera le fonctionnement du marché intérieur.

Pour les États membres:

<sup>74</sup> Tel(le) que visé(e) à l'article 58, paragraphe 2, point a) ou b), du règlement financier.

Les États membres devraient s'assurer que des registres de transparence nationaux soient établis pour les activités de représentation d'intérêts menées pour le compte de pays tiers et que ces registres couvrent les activités régies par la législation. Les États membres qui ne disposent actuellement d'aucun système de ce type seraient tenus d'élaborer et de mettre en œuvre un nouveau cadre de transparence et d'établir un registre. Cela comprendrait l'élaboration, la mise en œuvre et la tenue régulière d'un registre national accessible au public ainsi que la mise en place des autorités compétentes concernées. Les autres États membres seraient tenus de modifier leurs régimes de transparence existants qui ciblent la représentation d'intérêts en général. L'ampleur des modifications dépendra des spécificités des régimes existants selon certains paramètres clés, tels que le champ d'application, le type et la nature des exigences existantes, ainsi que les types de mécanismes de surveillance et d'exécution.

Outre la mise en œuvre de registres/régimes réglementaires conformes, les autorités des États membres rejoindraient également un groupe consultatif au niveau de l'Union et prendraient part à la coopération administrative instaurée entre les autorités nationales compétentes. Afin de limiter la charge administrative, les échanges d'informations entre les autorités nationales, ainsi qu'entre les autorités et la Commission, seraient effectués par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur («système IMI») aux fins de la coopération administrative entre les autorités compétentes des États membres dans les domaines d'action liés au marché unique.

Selon l'étude réalisée par la Commission à l'appui de la proposition, les autorités des États membres supporteraient les coûts décrits ci-dessous.

Premièrement, les coûts de familiarisation sont des coûts ponctuels de mise en œuvre supportés au cours de la première année par les autorités des 27 États membres. Le coût total estimé se situe dans une fourchette comprise entre 1 500 EUR et 4 600 EUR pour toutes les autorités des États membres.

Deuxièmement, les coûts liés à la mise en place d'un registre approprié comprennent les coûts d'équipement associés à l'établissement ou à la modification d'un registre, ainsi que les frais annuels d'entretien. Selon l'étude réalisée à l'appui de l'initiative, les coûts d'entretien pourraient se situer dans une fourchette comprise entre 65 000 et 585 000 EUR pour les 12 autorités des États membres ne disposant pas d'outils informatiques existants. À horizon 10 ans, entre la deuxième et la dixième année, cela équivaldrait à une somme comprise entre 585 000 EUR et 5,27 millions d'EUR environ. Pour les 15 États membres disposant de registres existants, il est estimé dans l'étude que leur mise à jour afin d'y inclure des champs de données sur les aspects de la représentation d'intérêts en rapport avec des pays tiers n'entraînera pas d'augmentation sensible des coûts d'entretien en raison du nombre limité d'entités relevant de l'intervention. Les coûts annuels d'entretien informatique pour ces États membres seront donc considérés comme des coûts incompressibles.

Troisièmement, les coûts liés à la mise en place d'un régime approprié de gestion, de contrôle et de mise en œuvre, pouvant couvrir les autorités de contrôle indépendantes, comprennent l'établissement et l'exploitation d'un nouveau régime ou la modification et l'exploitation d'un régime existant. Ces coûts seront récurrents au cours des années 2 à 10. Les coûts estimés à l'échelle de l'Union se situeraient dans une fourchette comprise entre 565 000 EUR et 848 000 EUR par an et entre 5,65 et 8,48 millions d'EUR à horizon 10 ans.

En échange, la mise en œuvre de l'initiative apporterait plusieurs avantages.

Premièrement, le principal avantage est d'accroître la transparence et la compréhension du marché pour les activités de représentation d'intérêts menées pour le compte de pays tiers. Des mécanismes renforcés d'échange d'informations entre les autorités des États membres permettraient également d'améliorer la visibilité et la surveillance des activités de représentation d'intérêts menées pour le compte de pays tiers. La proposition favoriserait la confiance entre les différentes entités et permettrait au secteur public d'avoir une plus grande confiance dans le rôle, les intentions et les pratiques des entités qui assurent, dans le marché intérieur, des activités de représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers.

Deuxièmement, et au-delà de ces avantages directs, il est prévu que l'existence d'un régime juridique et de registres connexes pour les activités de représentation d'intérêts menées pour le compte de pays tiers pourrait avoir des effets indirects positifs sur la sensibilisation aux questions liées à la représentation d'intérêts effectuée pour le compte de pays tiers.

Toutefois, il est important de souligner que certaines difficultés subsisteraient, par exemple sur le plan de la surveillance et de l'exécution, du fait que des opérateurs malhonnêtes risqueraient de ne pas s'enregistrer et de continuer à opérer de manière contraire à l'éthique.

#### Pour les entités privées:

Premièrement, pour les entités menant des activités de représentation d'intérêts, les obligations en matière de tenue de registres consisteraient en un premier jugement sur l'ensemble des engagements potentiels pris pour le compte de pays tiers, en recueillant des informations essentielles sur l'entité du pays tiers représentée et en évaluant les différents types de risques associés à l'engagement envisagé. Il a été constaté dans l'étude réalisée pour la Commission ainsi que dans le cadre du processus de consultation que de nombreux prestataires de services de représentation d'intérêts commerciaux exercent déjà certaines activités susceptibles de constituer des activités de tenue de registres, mais souvent de nature informelle. En tant que telle, la proposition exigerait la formalisation des activités existantes de tenue de registres dans le cadre des engagements pris pour le compte de pays tiers.

Deuxièmement, des coûts de familiarisation avec le nouveau cadre sont également à prévoir. Ces coûts seraient généralement ponctuels et supportés au cours de la première année suivant la mise en application du cadre. Deux niveaux de coûts de familiarisation existent: les coûts de familiarisation de base et les coûts de familiarisation complémentaires. Les coûts de familiarisation de base imposent à un grand nombre d'entités de consacrer un peu de temps à l'examen du texte législatif et de toute orientation connexe. Selon l'étude réalisée pour la Commission, ces coûts, pour l'ensemble des entités qui assurent, dans le marché intérieur, une représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers, s'établiraient entre 71,2 millions d'EUR et 213,5 millions d'EUR environ, soit approximativement 20 à 60 EUR par organisation. Les coûts de familiarisation complémentaires imposent à un nombre beaucoup plus restreint d'entités couvertes par l'initiative de consacrer davantage de temps à l'examen du texte législatif et de toute orientation connexe, mais également d'évaluer les conséquences pratiques, d'élaborer des stratégies de mise en conformité et d'attribuer la responsabilité des tâches liées à la conformité. Ces coûts s'établiraient entre 57 000 EUR et 256 000 EUR environ, soit approximativement 80 à 240 EUR par organisation.

Troisièmement, les coûts administratifs engloberaient les coûts initiaux d'enregistrement, les coûts initiaux d'actualisation des informations, ainsi que les coûts de divulgation continue des informations. En ce qui concerne les coûts initiaux d'enregistrement, des informations sur les obligations et les formalités d'enregistrement établies par la présente directive seraient disponibles via le portail numérique unique qui, par l'intermédiaire du portail web «L'Europe est à vous», met en place un guichet unique fournissant aux entreprises et aux citoyens, d'une part, des informations sur les règles et procédures applicables dans le marché unique, à tous les niveaux de l'administration et, d'autre part, un accès direct, centralisé et guidé à des services d'assistance et de résolution de problèmes ainsi qu'à un large éventail de procédures administratives entièrement numérisées. En outre, la procédure d'enregistrement s'effectue entièrement en ligne et est organisée conformément au principe «une fois pour toutes» afin de faciliter la réutilisation des données.

L'étude réalisée à l'appui de la préparation de la proposition a fourni différentes estimations de coûts en fonction de la taille des entités qui relèveront du champ d'application. Globalement, ces coûts devraient se situer dans une fourchette comprise entre 590 000 EUR et 3,5 millions d'EUR, soit approximativement entre 828 EUR et 3 314 EUR par organisation. Ces coûts devraient alors rester constants année après année. Sur l'ensemble de la période à 10 ans, le coût total s'établira approximativement entre 5,9 et 35,4 millions d'EUR. En particulier, l'étude a montré que les petites entités et les microentités supporteront les coûts les plus faibles. En effet, elle a révélé que 97,3 % des entités entrant dans le champ d'application de la proposition sont des microentités [définies comme comptant moins de 10 équivalents temps plein (ETP)], lesquelles devraient supporter des coûts moyens par entité de 828 EUR.

Quatrièmement, en ce qui concerne les activités de tenue de registres, les retours d'information recueillis lors de la réalisation de l'étude suggèrent que les coûts liés à ces activités pourraient être considérés comme des coûts incompressibles, de sorte qu'aucun coût supplémentaire ne serait ajouté à l'intervention.

En revanche, la proposition apportera également plusieurs avantages aux entités qui assurent, dans le marché intérieur, une représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers relevant du champ d'application.

Premièrement, cette suppression de la fragmentation existante faciliterait la prestation de services dans plusieurs États membres étant donné qu'un seul enregistrement serait nécessaire. Cela simplifierait considérablement le processus d'entrée sur un nouveau marché ou d'opération transfrontière au sein de l'Union pour la prestation d'activités de représentation d'intérêts.

Deuxièmement, la proposition créerait des conditions de concurrence équitables et renforcerait la sécurité juridique pour les activités de représentation d'intérêts menées pour le compte de pays tiers. Pour ce faire, l'ensemble des acteurs du marché devraient respecter des règles claires de participation au marché, par exemple en ce qui concerne les obligations d'enregistrement et de fourniture d'informations semblables, et se livrer à des activités harmonisées de tenue de registres. Cela garantirait que tous les acteurs économiques sont soumis aux mêmes règles dans l'ensemble du marché intérieur, mettant ainsi fin à la fragmentation existante des règles.

Troisièmement, la proposition contribuerait à normaliser les activités de représentation d'intérêts légitimes menées pour le compte de pays tiers grâce à un niveau accru de transparence et de confiance dans ce secteur. Cela apporterait des réponses à certaines questions importantes telles que l'identité de la personne qui cherche à influencer le processus de décision politique et les sujets visés, tout en incitant à l'adoption d'un comportement éthique.

## **1.5. Justification(s) de la proposition/de l'initiative**

### *1.5.1. Besoin(s) à satisfaire à court ou à long terme, assorti(s) d'un calendrier détaillé pour la mise en œuvre de l'initiative*

La mise en œuvre de la présente proposition s'effectuera par étapes. Lors de l'entrée en vigueur de la présente directive, les travaux débiteront par l'adaptation du système d'information du marché intérieur (IMI) aux besoins de la directive en vue de connecter les autorités compétentes des États membres avant l'expiration de la période de transition.

Un calendrier provisoire de mise en œuvre est présenté ci-dessous à titre indicatif:

- 2024: entrée en vigueur de la directive et adaptation du système IMI;
- 2025/6: transposition et application par les États membres.

### *1.5.2. Valeur ajoutée de l'intervention de l'Union (celle-ci peut résulter de différents facteurs, par exemple gains de coordination, sécurité juridique, efficacité accrue, complémentarités, etc.). Aux fins du présent point, on entend par «valeur ajoutée de l'intervention de l'Union» la valeur découlant de l'intervention de l'Union, qui vient s'ajouter à la valeur qui, sans cela, aurait été générée par la seule action des États membres.*

Justification de l'action au niveau de l'Union (ex ante)

Plusieurs États membres ont légiféré dans le domaine de la transparence de la représentation d'intérêts ou sont sur le point de le faire. Étant donné que ces règles divergent quant à leur champ d'application, leur contenu et leurs effets, un cadre disparate de règles nationales émerge dont la disparité risque de s'accroître, notamment en ce qui concerne la représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers. Cela compromet l'exercice effectif de la libre prestation de services dans l'Union. Seule une intervention à l'échelle de l'Union peut résoudre ce problème, car une réglementation au niveau national aurait pour but d'assurer la transparence des activités de représentation d'intérêts dans la vie publique du pays, sans se soucier des barrières érigées pour les activités de représentation d'intérêts transfrontières. Les règles nationales n'aborderaient pas non plus systématiquement la question des agissements des pays tiers qui cherchent à secrètement influencer le processus de décision de l'Union.

### *1.5.3. Leçons tirées d'expériences similaires*

La base d'éléments probants à l'appui de la présente proposition est tirée de recherches internes et externes, d'activités de consultations intensives, de réunions bilatérales avec les parties prenantes et a été étayée par une étude réalisée en externe.

Les orientations des instances internationales de normalisation, y compris le Conseil de l'Europe ou l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ont été prises en considération. Ces instances ont notamment recommandé la réglementation juridique des activités de lobbying dans le cadre des processus de

décision publics, ainsi que la transparence et l'intégrité du lobbying et des financements étrangers, tout en rappelant l'importance de respecter les droits fondamentaux.

La proposition s'appuie également sur la terminologie et les notions utilisées dans le cadre du registre de transparence de l'UE.

*1.5.4. Compatibilité avec le cadre financier pluriannuel et synergies éventuelles avec d'autres instruments appropriés*

La présente proposition fait partie d'un train de mesures visant à défendre la démocratie contre les ingérences étrangères dissimulées annoncé par la présidente von der Leyen dans son discours sur l'état de l'Union 2022. Ce train de mesures complète les mesures déjà prises au niveau de l'Union dans le cadre du plan d'action pour la démocratie européenne. Outre la présente initiative, le train de mesures comprend des mesures spécifiques portant sur les questions électorales dans la perspective des élections au Parlement européen, ainsi que des mesures visant à favoriser un espace civique propice et à promouvoir un engagement inclusif et effectif des autorités publiques auprès des organisations de la société civile et des citoyens. Toutes ces mesures visent à renforcer la résilience démocratique de l'intérieur.

La proposition fait partie d'un ensemble d'initiatives reflétant une approche proactive de l'intégration des valeurs de l'Union dans la société européenne. Depuis 2020, le cycle annuel du rapport sur l'état de droit explore les lois et les institutions au cœur du bon fonctionnement des démocraties. En outre, la récente initiative en matière de lutte contre la corruption vise à protéger la démocratie ainsi que la société contre les effets destructeurs de la corruption.

*1.5.5. Évaluation des différentes possibilités de financement disponibles, y compris des possibilités de redéploiement*

Les coûts nécessaires à l'adaptation de l'IMI en vue de permettre une coopération administrative entre les autorités nationales compétentes, telle que prévue par la présente proposition, seront financés par le programme «Citoyens, égalité, droits et valeurs» (CERV).

## 1.6. Durée et incidence financière de la proposition/de l'initiative

### durée limitée

- en vigueur à partir de/du [JJ/MM]AAAA jusqu'en/au [JJ/MM]AAAA
- incidence financière de AAAA jusqu'en AAAA pour les crédits d'engagement et de AAAA jusqu'en AAAA pour les crédits de paiement.

### durée illimitée

- mise en œuvre avec une période de montée en puissance de 2024 jusqu'en 2025/2026,
- puis un fonctionnement en rythme de croisière au-delà.

## 1.7. Mode(s) d'exécution budgétaire prévu(s)

### Gestion directe par la Commission

- dans ses services, y compris par l'intermédiaire de son personnel dans les délégations de l'Union;
- par les agences exécutives

### Gestion partagée avec les États membres

### Gestion indirecte en confiant des tâches d'exécution budgétaire:

- à des pays tiers ou des organismes qu'ils ont désignés;
  - à des organisations internationales et à leurs agences (à préciser);
  - à la BEI et au Fonds européen d'investissement;
  - aux organismes visés aux articles 70 et 71 du règlement financier;
  - à des établissements de droit public;
  - à des entités de droit privé investies d'une mission de service public, pour autant qu'elles soient dotées de garanties financières suffisantes;
  - à des entités de droit privé d'un État membre qui sont chargées de la mise en œuvre d'un partenariat public-privé et dotées de garanties financières suffisantes;
  - à des organismes ou des personnes chargés de l'exécution d'actions spécifiques relevant de la PESC, en vertu du titre V du traité sur l'Union européenne, identifiés dans l'acte de base concerné.
- *Si plusieurs modes de gestion sont indiqués, veuillez donner des précisions dans la partie «Remarques».*

## Remarques

La proposition utilisera le système IMI aux fins de la coopération administrative entre les autorités compétentes des États membres.

## **2. MESURES DE GESTION**

### **2.1. Dispositions en matière de suivi et de compte rendu**

*Préciser la fréquence et les conditions de ces dispositions.*

La mise en œuvre de la directive sera réexaminée un an après la date limite de transposition. La Commission présentera son rapport sur les conclusions de cet examen au Parlement européen et au Conseil.

Quatre ans après la date limite de transposition, la Commission procédera à une évaluation de la directive.

### **2.2. Système(s) de gestion et de contrôle**

#### *2.2.1. Justification du (des) mode(s) de gestion, du (des) mécanisme(s) de mise en œuvre des financements, des modalités de paiement et de la stratégie de contrôle proposée*

La coopération administrative entre les autorités nationales compétentes prévue par la proposition se servira du système IMI existant utilisé par la Commission (DG GROW). À cette fin, la directive proposée élargit le champ d'application de l'IMI. Cela nécessite le déploiement de ressources pour adapter le système IMI aux besoins de la directive proposée.

La présente proposition ne modifie pas le mode de gestion, le mécanisme de mise en œuvre du financement, les modalités de paiement ni la stratégie de contrôle déjà en place pour le système et employée par la Commission.

#### *2.2.2. Informations sur les risques recensés et sur le(s) système(s) de contrôle interne mis en place pour les atténuer*

Le principal risque identifié concerne les dépassements de délais et de coûts dus à des problèmes imprévus de mise en œuvre informatique dans le cadre de l'adaptation du système IMI. Ce risque est atténué par le fait que le système IMI est déjà en place et que le service compétent de la Commission dispose d'une expérience antérieure en ce qui concerne l'adaptation du système à de nouveaux besoins opérationnels.

#### *2.2.3. Estimation et justification du rapport coût/efficacité des contrôles (rapport «coûts du contrôle ÷ valeur des fonds gérés concernés»), et évaluation du niveau attendu de risque d'erreur (lors du paiement et lors de la clôture)*

La présente initiative n'a aucune incidence sur le rapport coût-efficacité des contrôles existants de la Commission.

### **2.3. Mesures de prévention des fraudes et irrégularités**

*Préciser les mesures de prévention et de protection existantes ou envisagées, au titre de la stratégie antifraude par exemple.*

La présente fiche financière législative concerne les dépenses de personnel et les marchés publics; les règles standard pour ce type de dépenses s'appliquent.

### 3. INCIDENCE FINANCIÈRE ESTIMÉE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE

#### 3.1. Rubrique(s) du cadre financier pluriannuel et ligne(s) budgétaire(s) de dépenses concernée(s)

- Lignes budgétaires existantes

*Dans l'ordre des rubriques du cadre financier pluriannuel et des lignes budgétaires.*

Rubrique du cadre financier pluriannuel	Ligne budgétaire	Nature de la dépense	Participation			
	Numéro	CD/CND <sup>75</sup>	de pays AELE <sup>76</sup>	de pays candidats et pays candidats potentiels <sup>77</sup>	d'autres pays tiers	autres recettes affectées
2b	07 06 04: Protection et promotion des valeurs de l'Union	CD	NON	NON	NON	NON

<sup>75</sup> CD = crédits dissociés / CND = crédits non dissociés.

<sup>76</sup> AELE: Association européenne de libre-échange.

<sup>77</sup> Pays candidats et, le cas échéant, pays candidats potentiels des Balkans occidentaux.

### 3.2. Incidence financière estimée de la proposition sur les crédits

#### 3.2.1. Synthèse de l'incidence estimée sur les crédits opérationnels

- La proposition/l'initiative n'engendre pas l'utilisation de crédits opérationnels
- La proposition/l'initiative engendre l'utilisation de crédits opérationnels, comme expliqué ci-après<sup>78</sup>:

**Les dotations déjà disponibles au titre de la programmation financière du programme «Citoyens, égalité, droits et valeurs» soutiendront la présente initiative.**

En Mio EUR (à la 3<sup>e</sup> décimale)

<b>Rubrique du cadre financier pluriannuel</b>	2b	«Résilience et valeurs»
--	----	-------------------------

DG JUST			Année 2024	Année 2025	Année 2026	Année 2027	Total (*au titre du CFP actuel <sup>79</sup> )
<input checked="" type="checkbox"/> Crédits opérationnels							
07 06 04: Protection et promotion des valeurs de l'Union	Engagements	(1a)	0,125	0,125	0,025	0,025	<b>0,3</b>
	Paiements	(2a)	0,125	0,125	0,025	0,025	<b>0,3</b>
Crédits de nature administrative financés par l'enveloppe de certains programmes spécifiques <sup>80</sup>							
		(3)					

<sup>78</sup> Les mesures proposées seront financées par les enveloppes allouées au programme de dépenses correspondant pour la période 2021-2027 et ne nécessiteront aucune ressource financière supplémentaire provenant du budget de l'UE.

<sup>79</sup> Les futures implications financières de la présente initiative pour les années post-2027 sont sans préjudice du CFP après 2027.

<sup>80</sup> Assistance technique et/ou administrative et dépenses d'appui à la mise en œuvre de programmes et/ou d'actions de l'Union (anciennes lignes «BA»), recherche indirecte, recherche directe.

<b>TOTAL des crédits pour la DG JUST</b>	Engagements	=1a+1b +3	0,125	0,125	0,025	0,025	<b>0,3</b>
	Paiements	=2a+2b +3	0,125	0,125	0,025	0,025	<b>0,3</b>

<input checked="" type="checkbox"/> TOTAL des crédits opérationnels	Engagements	(4)	0,125	0,125	0,025	0,025	<b>0,3</b>
	Paiements	(5)	0,125	0,125	0,025	0,025	<b>0,3</b>
<input type="checkbox"/> TOTAL des crédits de nature administrative financés par l'enveloppe de certains programmes spécifiques		(6)					
<b>TOTAL des crédits sous la RUBRIQUE 2b du cadre financier pluriannuel</b>	Engagements	=4+6	0,125	0,125	0,025	0,025	<b>0,3</b>
	Paiements	=5+6	0,125	0,125	0,025	0,025	<b>0,3</b>

<b>Rubrique du cadre financier pluriannuel</b>	<b>7</b>	«Dépenses administratives»
--	----------	----------------------------

En Mio EUR (à la 3<sup>e</sup> décimale)

		Année 2024	Année 2025	Année 2026	Année 2027	TOTAL
DG JUST						
<input checked="" type="checkbox"/> Ressources humaines		0,513	0,513	0,513	0,513	2,052
<input checked="" type="checkbox"/> Autres dépenses administratives				0,05	0,05	0,1
<b>TOTAL pour la DG JUST</b>		0,513	0,513	0,563	0,563	2,152

<b>TOTAL des crédits pour la RUBRIQUE 7 du cadre financier pluriannuel</b>	(Total engagements = Total paiements)	<b>0,513</b>	<b>0,513</b>	<b>0,563</b>	<b>0,563</b>	<b>2,152</b>
--	---------------------------------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

En Mio EUR (à la 3<sup>e</sup> décimale)

		Année 2024	Année 2025	Année 2026	Année 2027	TOTAL
<b>TOTAL des crédits pour les RUBRIQUES 2b et 7 du cadre financier pluriannuel</b>	Engagements	<b>0,638</b>	<b>0,638</b>	<b>0,588</b>	<b>0,588</b>	<b>2,452</b>
	Paiements	<b>0,638</b>	<b>0,638</b>	<b>0,588</b>	<b>0,588</b>	<b>2,452</b>

3.2.2. Estimation des réalisations financées avec des crédits opérationnels

Crédits d'engagement en Mio EUR (à la 3<sup>e</sup> décimale)

Indiquer les objectifs et les réalisations ↓			Année 2024		Année 2025		Année 2026		Année 2027		Année 2028		Année 2029		Année 2030		TOTAL		
	RÉALISATIONS (outputs)																		
	Type <sup>81</sup>	Coût moyen	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre total	Coût total	
OBJECTIF SPÉCIFIQUE n° 3 <sup>82</sup>																			
Développer le module IMI	Système inform	0,125	1	0,125	1	0,125											1	0,25	
Entretien le module IMI	Système inform						1	0,025	1	0,025							1	0,05	
Sous-total objectif spécifique n° 3			1	0,125	1	0,125	1	0,025	1	0,025							2	0,3	
<b>TOTAUX</b>			<b>1</b>	<b>0,125</b>	<b>1</b>	<b>0,125</b>	<b>1</b>	<b>0,025</b>	<b>1</b>	<b>0,025</b>							<b>2</b>	<b>0,3</b>	

<sup>81</sup> Les réalisations se réfèrent aux produits et services qui seront fournis (par exemple: nombre d'échanges d'étudiants financés, nombre de km de routes construites, etc.).

<sup>82</sup> Tel que décrit dans la partie 1.4.2. «Objectif(s) spécifique(s)...».

### 3.2.3. Synthèse de l'incidence estimée sur les crédits administratifs

- La proposition/l'initiative n'engendre pas l'utilisation de crédits de nature administrative
- La proposition/l'initiative engendre l'utilisation de crédits de nature administrative, comme expliqué ci-après:

En Mio EUR (à la 3<sup>e</sup> décimale)

	Année 2024	Année 2025	Année 2026	Année 2027	TOTAL
--	---------------	---------------	---------------	---------------	-------

<b>RUBRIQUE 7 du cadre financier pluriannuel</b>					
Ressources humaines	0,513	0,513	0,513	0,513	<b>2,052</b>
Autres dépenses administratives			0,05	0,05	<b>0,1</b>
<b>Sous-total RUBRIQUE 7 du cadre financier pluriannuel</b>	<b>0,513</b>	<b>0,513</b>	<b>0,563</b>	<b>0,563</b>	<b>2,152</b>

<b>Hors RUBRIQUE 7<sup>83</sup> du cadre financier pluriannuel</b>					
Ressources humaines					
Autres dépenses de nature administrative					
<b>Sous-total hors RUBRIQUE 7 du cadre financier pluriannuel</b>					

<b>TOTAL</b>	<b>0,513</b>	<b>0,513</b>	<b>0,563</b>	<b>0,563</b>	<b>2,152</b>
--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

Les besoins en crédits pour les ressources humaines et les autres dépenses de nature administrative seront couverts par les crédits de la DG déjà affectés à la gestion de l'action et/ou redéployés en interne au sein de la DG, complétés le cas échéant par toute dotation additionnelle qui pourrait être allouée à la DG gestionnaire dans le cadre de la procédure d'allocation annuelle et compte tenu des contraintes budgétaires existantes.

<sup>83</sup> Assistance technique et/ou administrative et dépenses d'appui à la mise en œuvre de programmes et/ou d'actions de l'UE (anciennes lignes «BA»), recherche indirecte, recherche directe.

### 3.2.3.1 Besoins estimés en ressources humaines

- La proposition/l'initiative n'engendre pas l'utilisation de ressources humaines.
- La proposition/l'initiative engendre l'utilisation de ressources humaines, comme expliqué ci-après:

*Estimation à exprimer en équivalents temps plein*

	Année <b>2024</b>	Année <b>2025</b>	Année <b>2026</b>	Année <b>2027</b>
20 01 02 01 (au siège et dans les bureaux de représentation de la Commission)	3	3	3	3
20 01 02 03 (en délégation)				
01 01 01 01 (recherche indirecte)				
01 01 01 11 (recherche directe)				
Autres lignes budgétaires (à préciser)				
20 02 01 (AC, END, INT de «l'enveloppe globale»)				
20 02 03 (AC, AL, END, INT et JPD dans les délégations)				
<b>XX</b> 01 xx yy zz <sup>84</sup>	- au siège			
	- en délégation			
01 01 01 02 (AC, END, INT sur recherche indirecte)				
01 01 01 12 (AC, END, INT sur recherche directe)				
Autres lignes budgétaires (à préciser)				
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>

**XX** est le domaine politique ou le titre concerné.

Les besoins en ressources humaines seront couverts par les effectifs de la DG déjà affectés à la gestion de l'action et/ou redéployés en interne au sein de la DG, complétés le cas échéant par toute dotation additionnelle qui pourrait être allouée à la DG gestionnaire dans le cadre de la procédure d'allocation annuelle et compte tenu des contraintes budgétaires existantes.

Description des tâches à effectuer:

Fonctionnaires et agents temporaires	3 ETP pour le secrétariat du groupe consultatif, ainsi que pour aider l'équipe IMI avec les contributions politiques et commerciales, aussi bien pendant la mise en œuvre du projet qu'après le lancement du module IMI.
Personnel externe	

<sup>84</sup> Sous-plafonds de personnel externe financés sur crédits opérationnels (anciennes lignes «BA»).

### 3.2.4. *Compatibilité avec le cadre financier pluriannuel actuel*

La proposition/l'initiative:

- peut être intégralement financée par voie de redéploiement au sein de la rubrique concernée du cadre financier pluriannuel (CFP).

La Commission utilisera les fonds déjà disponibles au titre de la programmation financière du programme «Citoyens, égalité, droits et valeurs» pour soutenir la présente initiative.

- nécessite l'utilisation de la marge non allouée sous la rubrique correspondante du CFP et/ou le recours aux instruments spéciaux comme le prévoit le règlement CFP.
- nécessite une révision du CFP.

### 3.2.5. *Participation de tiers au financement*

La proposition/l'initiative:

- ne prévoit pas de cofinancement par des tierces parties
- prévoit le cofinancement par des tierces parties estimé ci- après:

Crédits en Mio EUR (à la 3e décimale)

	Année N <sup>85</sup>	Année N+1	Année N+2	Année N+3	Insérer autant d'années que nécessaire, pour refléter la durée de l'incidence (cf. point 1.6)			Total
Préciser l'organisme de cofinancement								
TOTAL crédits cofinancés								

<sup>85</sup> L'année N est l'année du début de la mise en œuvre de la proposition/de l'initiative. Veuillez remplacer «N» par la première année de mise en œuvre prévue (par exemple: 2021). Procédez de la même façon pour les années suivantes.

### 3.3. Incidence estimée sur les recettes

- La proposition/l'initiative est sans incidence financière sur les recettes.
- La proposition/l'initiative a une incidence financière décrite ci- après:
  - sur les ressources propres
  - sur les autres recettes
  - veuillez indiquer si les recettes sont affectées à des lignes de dépenses

En Mio EUR (à la 3<sup>e</sup> décimale)

Ligne budgétaire de recettes:	Montants inscrits pour l'exercice en cours	Incidence de la proposition/de l'initiative <sup>86</sup>					Insérer autant d'années que nécessaire, pour refléter la durée de l'incidence (cf. point 1.6)		
		Année N	Année N+1	Année N+2	Année N+3				
Article .....									

Pour les recettes affectées, préciser la(les) ligne(s) budgétaire(s) de dépenses concernée(s).

Autres remarques (relatives par exemple à la méthode/formule utilisée pour le calcul de l'incidence sur les recettes ou toute autre information).

<sup>86</sup> En ce qui concerne les ressources propres traditionnelles (droits de douane, cotisations sur le sucre), les montants indiqués doivent être des montants nets, c'est-à-dire des montants bruts après déduction de 20 % de frais de perception.