Faculté des sciences économiques,
sociales, politiques et de communication
École des sciences politiques et sociales (PSAD)

Quel est l'état actuel de la règlementation du lobbying en Belgique ?

Analyse et pistes de solutions

Auteur : BEAUMONT Romain.
NOMA : 82572300.
Promoteur : Prof. Dr. KOUTROUBAS Theodoros.
Lecteurs : Prof. Dr. KOUTROUBAS Theodoros, Prof. Dr. DEFACQZ Samuel.
Master en Administration Publique

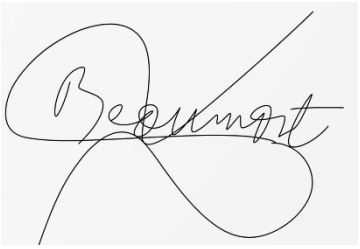
Université Catholique de Louvain (UCL)
Année académique 2024 - 2025

Charte de déontologie signée

Je déclare sur l'honneur que ce mémoire a été écrit de ma plume, sans avoir sollicité d'aide extérieure illicite, qu'il n'est pas la reprise d'un travail présenté dans une autre institution pour évaluation, et qu'il n'a jamais été publié, en tout ou en partie. Toutes les informations (idées, phrases, graphes, cartes, tableaux, etc.) empruntées ou faisant référence à des sources primaires ou secondaires sont référencées adéquatement selon la méthode universitaire en vigueur. Je déclare avoir pris connaissance et adhérer au Code de déontologie pour les étudiants en d'emprunts, de citations et d'exploitation de sources diverses et savoir que le plagiat constitue une faute grave.

Romain Beaumont,

Le 19/05/2025



Avant-propos et remerciements

Ce présent travail m'a permis de comprendre en profondeur l'ensemble du contexte historique et légal, les enjeux, et les limites de la règlementation du lobbying en Belgique. À cet effet, je tiens à remercier d'une profonde sincérité mon Promoteur, le Professeur Theodoros Koutroubas, pour son encadrement, ses conseils avisés, sa grande disponibilité, son accompagnement personnalisé, et la pertinence de ses réponses à mes questionnements. Ce fût un honneur de pouvoir échanger aussi librement, communiquer et m'enrichir de ses connaissances avec cet expert et ce professionnel en la matière. Pour tout cela, je le remercie de ma plus haute estime et gratitude. Je tiens également à remercier d'avance les membres du Jury et lecteurs de ce mémoire dont le Professeur Samuel Defacqz pour leur disponibilité et leur intérêt concernant cette thématique, ainsi que pour leurs questionnements et remarques. Enfin, j'aimerais remercier mes proches ayant contribué à la relecture et aux ajustements de ce mémoire.

Je vous souhaite une excellente lecture de ce présent travail ainsi que du plaisir à potentiellement élargir vos connaissances, en espérant que ce mémoire puisse répondre à vos questionnements et enrichir la littérature scientifique dans ce domaine très particulier et très peu exploré en Belgique.

Table des matières

1. Introduction 7

2. Définitions des concepts-clés 11

2.1. Lobbying 11

2.2. Règlementation 15

2.3. Corruption 16

3. Quelle légitimité pour le lobbying dans un système démocratique ? 23

3.1. Quelques scandales liés au lobbying : Qatargate, Greengate, Uber Files 23

3.2. Historique du lobbying et de ses composantes 31

3.3. Quel lien entre le lobbying et le système démocratique ? 34

4. La Belgique : un État fédéral hétéroclite dans sa règlementation du lobbying ? 37

4.1. De la structure de l'État belge 37

4.2. Des compétences de l'État belge 38

4.3. La Belgique : lasagne institutionnelle et particratie ? 41

4.4. Le lobbying au niveau Fédéral et de la Chambre des représentants 42

4.5. Le lobbying au niveau des entités fédérées 47

4.6. État des lieux de la règlementation du lobbying en Belgique 50

5. Où se situe la règlementation du lobbying en Belgique en comparaison avec d'autres pays ? 53

5.1. Situation dans les autres pays de l'Union européenne 53

5.2. Situation au Canada et sa province du Québec 61

6. Pistes de solutions et d'améliorations sur la règlementation du lobbying en Belgique ... 73

7. Conclusion 83

8. Bibliographie 87

1. Introduction

La Belgique, et plus précisément Bruxelles, représente un haut-lieu de la sphère intégrant l'influence de la prise de décision, notamment dû à la position géographique centrale de la Région bruxelloise, mais aussi aux nombreuses institutions politiques européennes s'y trouvant de même qu'aux Organisations Non-Gouvernementales (ONG), entreprises internationales, syndicats internationaux, Think tanks, organes de représentation, et bien d'autres. C'est ainsi, par l'importance des prises de décision organisées sur ce territoire, que ces organismes de défense d'intérêts précités trouvent une importance cruciale à promouvoir leurs activités et volontés le plus largement possible via l'Union européenne.

En effet, nous dénombrons dans le microcosme européen *ad minima* 800 fédérations professionnelles européennes, 150 organisations internationales, 500 entreprises en direct, 208 cabinets de conseil, 162 cabinets d'avocats, 300 ONG, 100 syndicats, 80 Think tanks, et 269 représentations régionales. Cela représente également un nombre de 15.000 à 20.000 lobbyistes, soit la deuxième ville qui en compte le plus après Washington D.C.. Nous devons néanmoins préciser le statut spécifique des lobbyistes de Washington ayant pignons sur rue et étant inscrit dans la Constitution via le droit de pétitionner le Gouvernement. Nous préciserons également que sur ces 15.000 à 20.000 lobbyistes à Bruxelles, nous pourrions ajouter les personnes qualifiées d'expertes apportant leurs compétences et connaissances aux 27 États européens de manière plutôt ponctuelle et nous rapprochant d'un total d'environ 100.000 personnes pratiquant une possible influence de la prise de décision.[1]

Bruxelles est donc une région très active en terme de lobbying européen, néanmoins il est nécessaire de garder à l'esprit que Bruxelles est la capitale d'un pays assez petit géographiquement, peu peuplé démographiquement mais tout de même complexe institutionellement et intéressant à analyser : la Belgique. Ce pays recueille donc un nombre certain de lobbyistes qui n'est pas à nier en sachant que d'autres formes de lobbying sur ce pays peuvent être exercées via ces personnes travaillant dans le secteur de la défense d'intérêts au niveau européen, mais aussi par d'autres personnes étant plus attentives à la prise de décision au niveau fédéral belge, communautaire et régional.

[1] Pierre Bardon et Thierry Libaert, (2012), *Chapitre 5. Lobbying et déontologie à Bruxelles*, in *Le Lobbying*, Dunod : Les topos, Paris, pp84-109, https://shs.cairn.info/le-lobbying--9782100573493-page-84?lang=fr (consulté le 18/01/2025).

C’est ainsi que le lobbying en Belgique, Monarchie Constitutionnelle et État fédéral me parait intéressant à analyser via la question de recherche suivante :

« Quel est l’état actuel de la règlementation du lobbying en Belgique ? Analyse et pistes de solutions »

Le cadre spatio-temporel, bien qu’explicité dans cette question de recherche, est pertinent à approfondir par clarté envers les lecteurs du sujet. Par « Belgique », nous étudierons l’influence de la prise de décision exercée sur l’État fédéral belge, les Communautés, et les Régions, aucunement sur l’influence de la prise de décision européenne nonobstant qu’elle se déroule géographiquement en partie en Belgique. Par « actuel », nous préciserons l’année universitaire de rédaction de ce mémoire à savoir 2024-2025.

Le lobbying attire donc de plus en plus l’œil du grand public et des médias, notamment suite à des scandales renforçant l’image parfois terne, floue, opaque voire négative de ce type d’activités. Et pourtant, derrière ce terme se cache, dans les faits, une réalité bien plus substantielle et complexe de la prise de décision, du système démocratique et de l’information, permettant à d’autres défenses d’intérêts « morales » (encore faudrait-il porter un jugement sur ce qui pourrait ou non être « moral ») de réaliser leur travail. En outre, ce terme, bien que de plus en plus banalisé, est, dans les faits, difficile à encadrer dans sa signification profonde : Qu’est-ce que le lobbying ? Où commence-t-il ? Quand sort-on du cadre du lobbying ? Autant de questions nous permettant de saisir la complexité de la thématique. Cette complexité s’accentue davantage lorsqu’elle rencontre le système fédéral belge. La Belgique, avec son niveau fédéral, ses Régions, ainsi que ses Communautés et leurs « antennes » bruxelloises, chacune possédant leurs propres compétences bien que parfois très liées, rend l’ancrage du lobbying encore plus complexe par la multiplicité d’acteurs concernés.

Afin d’analyser en profondeur ce sujet pour l’instant très peu exploré par sa complexité et sa précision, nous allons d’abord définir, dans le premier chapitre, quelques concepts-clés en lien avec le sujet. Ensuite, dans le deuxième chapitre, nous décrirons le secteur du lobbying, son historique, ses différences de perception dans le monde pour en arriver à sa légitimité dans le système démocratique. Par après, dans le troisième chapitre, nous aborderons la spécificité du système fédéral belge et les compétences de chaque entité ainsi que ce que cela implique en terme de lobbying, pour en arriver à l’hétéroclité de la règlementation du lobbying dans ce même paysage. Nous conclurons ce chapitre via un état des lieux de la règlementation du

lobbying en Belgique illustré via des exemples. Nous suivrons notre fil d'Ariane avec le quatrième chapitre relatif à des comparaisons internationales dans d'autres pays de l'Union européenne, mais aussi en abordant le cas de la règlementation du lobbying au Canada. Enfin, notre cinquième et dernier chapitre abordera des pistes de solutions afin d'améliorer la règlementation et l'encadrement du lobbying en Belgique en prenant en compte le système politique et fédéral belge, avant de conclure ce mémoire.

Sans plus attendre, commençons à creuser petit à petit le sujet du lobbying spécifiquement axé sur le contexte belge.

2. Définitions des concepts-clés

Afin d'encadrer au mieux le sujet de ce mémoire, nous allons tenter de définir les termes et concepts-clés du lobbying mais aussi des termes connexes de ce secteur ou qui en sont (parfois faussement) connotés. Ainsi, nous allons tenter de présenter les différentes définitions du lobbying et choisir celle nous paraissant la plus appropriée et la plus complète pour ce présent mémoire. Nous définirons aussi la corruption et la notion de règlementation.

2.1. Lobbying

a) Larousse et Le Robert : Le lobbying ou le lobbyisme est l' « *action menée par un lobby en vue d'obtenir quelque chose* »[2] en précisant qu'un « lobby » est défini comme étant un synonyme de « groupe de pression »[3] à savoir que Le Robert adopte la même définition.[4] Il va sans dire que ces définitions sont très courtes, simplifiées par rapport à la complexité du terme encadrant un monde nébuleux. Cette définition est d'ailleurs toute aussi floue, voire même péjorative ou du moins comporte un jugement de valeur par ce terme de « pression » défini par le Larousse comme étant l' « *action de pousser avec effort* » ou « *influence coercitive, contrainte morale* ».[5] Dans la même optique, Le Robert défini la pression de manière plus précise comme étant au figuré l' « *influence, action persistante qui tend à contraindre. La pression des évènements. Faire pression sur quelqu'un. Groupe de pression, qui cherche à défendre ses intérêts en exerçant une pression sur l'État, l'opinion publique, etc.* »[6]. Dans les deux cas, les dictionnaires populaires possèdent une définition de la pression sommes toutes assez négative en parlant de coercition, de contrainte. Cette perception négative typique du monde populaire francophone sera d'ailleurs approfondie dans la suite de ce mémoire, mais il va sans dire que les définitions classiques relaient cette acception plus péjorative, ou du moins comporte des jugements de valeur ne les rendant pas suffisamment neutre d'un

[2] Larousse en ligne, *lobbying n.m.*, https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/lobbying/47564 (consulté le 24/01/2025).
[3] Larousse en ligne, *lobby n.m.*, https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/lobby/47563 (consulté le 24/01/2025).
[4] Le Robert dico en ligne, *lobby*, https://dictionnaire.lerobert.com/definition/lobby (consulté le 24/01/2025).
[5] Larousse en ligne, *pression n.f.*, https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/pression/63762 (consulté le 24/01/2025).
[6] Le Robert dico en ligne, *pression*, https://dictionnaire.lerobert.com/definition/pression (consulté le 24/01/2025).

point de vue empirique. C'est d'ailleurs pour cette raison, couplée à la simplification à l'extrême du terme de lobbying, que nous n'allons pas retenir cette définition pour la suite de la rédaction.

b) Académie française : Le dictionnaire de l'Académie française nous permet d'avoir une définition davantage contextualisée. Ainsi, elle définit le lobby en précisant « *XIXe siècle. Mot de l'anglais des États-Unis signifiant initialement «antichambre, couloir, vestibule d'un hôtel ou d'une assemblée», et qui a pris le sens de «groupe d'influence soutenant une cause, une catégorie d'intérêts»* »[7]. Cette définition situe un historique du terme, l'évolution de celui-ci et sa signification actuelle neutre, mais tout de même assez large manquant donc de précision. Néanmoins, l'Académie française ajoute à la suite de la définition « *Synonyme de Groupe de pression. L'influence des lobbies sur les assemblées parlementaires. Remarque : On préfèrera au dérivé «Lobbying» les expressions Manœuvres de couloir, travail d'influence* »[8]. Cet ajout mentionne, une nouvelle fois, le terme de « *groupe de pression* » avec sa connotation péjorative déjà décrite dans le paragraphe précédent, et elle précise que l'influence des lobbies se réalise sur les assemblées parlementaires. Or, dans la pratique du monde du lobbying, cette influence ne se réalise pas seulement sur les assemblées parlementaires, ce qui, à notre sens, est une simplification trop conscrite de l'action des lobbies. Cependant, la remarque annexe préférant les expressions « *Manœuvres de couloir, travail d'influence* » permet de mieux comprendre l'aspect parfois caché et le but originel du lobbying à savoir « influencer » quoi que toujours assez réducteur.

c) CRISP Vocabulaire politique : Le Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques (CRISP) définit le terme lobby comme étant un « *Groupement actif dans la défense d'intérêts particuliers* »[9] avant de préciser un historique, de revenir sur la perception populaire dans le monde francophone et d'expliquer la pratique actuelle du lobbying. Ainsi, le terme lobby est à l'origine associé au terme « couloir » ou « antichambre » et traduit les tentatives d'influences du Parlement britannique ou du Congrès américain par des individus extérieurs à ceux-ci en les rencontrant dans les

[7] Dictionnaire de l'Académie française, *lobby*, https://www.dictionnaire-academie.fr/article/A9L1085-A (consulté le 24/01/2025).
[8] *Idem*.
[9] Vocabulaire politique, *lobby*, https://www.vocabulairepolitique.be/lobby/ (consulté le 24/01/2025).

couloirs de ces institutions. Par la suite, le CRISP précise qu' « *il est pratiquement synonyme de groupe de pression, mais s'en distingue par le caractère plus discret des relations entretenues entre les lobbies et les décideurs publics par l'accent mis sur l'expertise, et par le caractère spécifique et catégoriel des intérêts défendus* ». Cette précision est intéressante et s'oppose presque, du moins en partie, avec les définitions classiques des dictionnaires populaires grâce à la présence, ici, d'une distinction et d'une mise en perspective des différences de pratiques liées à chacun des termes « lobbying » et « groupe de pression ». Par ailleurs, nous levons un voile sur la réalité du lobbying dans sa pratique en comprenant ce dernier comme étant une expertise spécifique pour défendre des intérêts catégoriels, et moins comme de l'absolue influence de prise de décision ou pression voire contrainte. En effet, ils continuent par ailleurs en expliquant l'acception négative voire péjorative dans la perception populaire francophone étant donné que le lobbying est connoté et lié à la corruption. Dans une autre mesure et à contrario, les représentants populaires estiment que le lobbying est crucial pour le travail des mécanismes de décision par l'enrichissement du savoir et l'ouverture aux points de vue variés afin de se faire une opinion étoffée en pleine connaissance de causes, du moins lorsque le lobbying ne s'aliène pas à ses délits. Effectivement, le lobbying est également réalisé, dans un but informationnel, par des cabinets de conseil et bureaux d'études, de même que des think tanks, associations, et pas seulement par des entreprises. Ainsi, « *Tout groupement, toute organisation, tout centre de pouvoir est susceptible de se transformer, ne fût-ce que temporairement, en lobby* ».[10] Le CRISP précise également que les lobbies réalisent leur travail en grande partie sur la Commission européenne (et donc pas uniquement sur les assemblées parlementaires comme déjà cité par l'Académie française), étant donné que c'est l'organe d'impulsion des législations européennes, mais également sur le Parlement européen et le Conseil des Ministres. Il continue en mentionnant la création en 2008 par la Commission européenne d'un Registre de transparence afin d'établir un état des lieux des organisations faisant ce travail de lobbying auprès des décideurs politiques. En outre, et ce qui nous intéresse notamment pour ce mémoire, le CRISP complète en partageant qu' « *En Belgique, la Chambre des représentants s'est aussi dotée d'un tel registre en 2018 également consultable sur internet* »[11].[12] Cette précision est très intéressante dans

[10] *Idem*.
[11] *Idem*.
[12] *Idem*.

le cadre de notre travail et permet de poser les bases d'une définition contextualisée du lobbying à la fois neutre, compréhensive et complète.

d) Conseil de l'Europe : Dans le document CMRec(2017)2 de « Recomandation du Comité des Ministres aux États membres relative à la règlementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique » du 22 mars 2017, le Conseil de l'Europe précise différentes définitions du lobbying et des termes connexes. Notamment :

- « *«Lobbying» désigne la représentation d'intérêts spécifiques par le biais d'une communication auprès d'un agent public en tant que partie d'une action à la fois structurée et organisée visant à influencer la prise de décision publique* ; »[13]
- « *«Lobbyiste» désigne toute personne physique ou morale qui se livre à des activités de lobbying* ; »[14]
- « *«Prise de décision publique» désigne la prise de décision au sein des pouvoirs législatif ou exécutif, que ce soit au niveau national, régional ou local* ; »[15]
- « *«Agent public» désigne toute personne exerçant une fonction publique, qu'elle soit élue, employée ou autre, au sein des pouvoirs législatif ou exécutif* ; »[16]

  Cette définition du lobbying et des termes présents dans cette définition nous est à la fois courte, précise, pas forcément contextualisée mais du moins neutre, officielle et adaptée au contexte européen et de ses États membres, y compris la Belgique.

Ainsi, après avoir parcouru 5 différentes définitions en passant par deux dictionnaires populaires, le dictionnaire officiel de l'Académie française, un dictionnaire scientifique relatif au Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques belge, et enfin une définition qu'adopte les institutions européennes et ses États membres, nous choisirons de définir le monde du lobbying et de ses pratiques via la définition donnée par le Conseil de l'Europe.

[13] Conseil de l'Europe, *Recomandation du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la règlementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique*, https://rm.coe.int/1680700a42 (consulté le 25/01/2025).
[14] *Idem*.
[15] *Idem*.
[16] *Idem*.

Par ailleurs, par « lobbyiste », nous entendrons : « *toute personne physique ou morale qui se livre à des activités de lobbying lors de la prise de décision publique. Cette définition inclut les activités de lobbying à des fins privée, publique ou collective, rétribuées ou non* »[17].

2.2. Règlementation

Un autre terme central de notre question de recherche est cette notion de « règlementation ». Afin de mieux encadrer ce terme, nous allons également tenter de le définir de manière à nous orienter dans nos recherches.

a) Larousse et Le Robert : Le Robert nous définit la règlementation comme étant l' « *Action de règlementer ; ensemble de règlements* »[18], ce qui nous avance en rien. Cependant, une des définitions d'un règlement dans ce même dictionnaire nous indique un « *Ensemble de règles qui préside au bon fonctionnement d'un groupe, d'un organisme* »[19]. Cela nous donne déjà une idée plus précise notamment sur l'aspect fonctionnel d'un règlement, mais n'encadre pas suffisamment précisément notre thématique. À contrario, le Larousse nous définit cela comme un « *Ensemble de mesures légales et règlementaires régissant une question* »[20]. Nous perçevons ici l'aspect légal et juridique de la notion de règlementation sur une thématique donnée. En outre, le Larousse définit un règlement comme un « *Ensemble de mesures auxquelles sont soumis les membres d'une société, d'un groupe, etc* »[21], nous octroyant l'interprétation d'une sorte d'imposition hiérarchique sur une société ou groupe. Cette définition paraît tout de même assez floue, mais se précise tout de même davantage si nous la combinons avec la définition du Le Robert.

b) Académie française : Le dictionnaire de l'Académie française nous définit la règlementation comme étant l' « *Action de règlementer ; ensemble de règlements*

[17] Transparency International, *International standards for lobbying regulation: Towards greater transparency, integrity and participation*, https://lobbyingtransparency.net/lobbyingtransparency.pdf (consulté le 17/05/2025).
[18] Le Robert dico en ligne, *règlementation*, https://dictionnaire.lerobert.com/definition/reglementation (consulté le 05/02/2025).
[19] Le Robert dico en ligne, *règlement*, https://dictionnaire.lerobert.com/definition/reglement (consulté le 05/02/2025).
[20] Larousse en ligne, *règlementation n.f.*, https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/r%C3%A9glementation/67662 (consulté le 05/02/2025).
[21] Larousse en ligne, *règlement n.m.*, https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/r%C3%A8glement/67657 (consulté le 05/02/2025).

s'appliquant à un domaine »[22] ne nous donnant pas d'indices supplémentaires. Néanmoins, un « règlement » nous rapporte une définition beaucoup plus intéressante comme un « *Ensemble de prescriptions, de dispositions, de mesures fixant l'ordre des choses et s'imposant aux membres d'un groupe, d'une collectivité, d'une société. (…) Texte donnant à connaître cet ensemble de dispositions*. »[23]. Cette définition nous permet en réalité la combinaison des deux définitions du Larousse et du Le Robert et confirme même notre supputation précédente sur le caractère imposé d'une règlementation ; elle est donc assez pertinente et précise pour notre mémoire.

c) Conseil de l'Europe : Dans le document CMRec(2017)2 de « Recomandation du Comité des Ministres aux États membres relative à la règlementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique » du 22 mars 2017, le Conseil de l'Europe précise différentes définitions du lobbying et des termes connexes notamment d'une règlementation juridique. Ce document précise qu'une « *«Réglementation juridique» désigne un encadrement législatif et réglementaire, un système d'autoréglementation ou une combinaison des deux* »[24]. Cette définition est précise, officielle, contextualisée au lobbying, et encadre bien l'ensemble des lois et règlements d'un système.

Pour cette raison, nous choisirons cette dernière définition du Conseil de l'Europe afin de continuer notre mémoire.

2.3. Corruption

Le lobbying est parfois associé à la corruption dû notamment à quelques scandales auprès des institutions européennes. Or, ce sont bien des pratiques très différentes comme nous le comprenons dans la définition arrêtée du lobbying pour ce travail. Pour rappel, cette définition du lobbying mentionnait que le « *«Lobbying» désigne la représentation d'intérêts*

[22] Dictionnaire de l'Académie française, *règlementation*, https://www.dictionnaire-academie.fr/article/A9R1340-A (consulté le 05/02/2025).
[23] Dictionnaire de l'Académie française, *règlement*, https://www.dictionnaire-academie.fr/article/A9R1337 (consulté le 05/02/2025).
[24] Conseil de l'Europe, *Recomandation du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la règlementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique*, https://rm.coe.int/1680700a42 (consulté le 25/01/2025).

spécifiques par le biais d'une communication auprès d'un agent public en tant que partie d'une action à la fois structurée et organisée visant à influencer la prise de décision publique »[25]. En aucun cas le terme « corruption » est cité ou supputé. Certains auraient à penser que l'influence de la prise de décision publique est suffisamment large pour utiliser ces différents moyens de corruption à des fins de lobbying, néanmoins le cadre légal interdisant les pratiques des différents types de corruption s'oppose à cette pensée. En effet, la corruption peut prendre l'aspect de transferts financiers afin d'influencer la prise de décision des hommes et femmes politiques sous sa forme la plus connue engendrant d'ailleurs un potentiel sentiment de défiance vis-à-vis des élues et élus, mais la réalité est bien plus complexe avec des « offres d'emplois » ou des « offres de mandats » conséquemment rémunérés après la fin des mandats politiques obtenus.[26]

La Commission européenne reconnaît notamment que la corruption par transfert d'argent est l'essence même de cette définition bien que d'autres formes très diversifiées de corruption existent et menacent nos sociétés. Par conséquent, la Commission européenne affirme que la proposition du 03 mai 2023 vise notamment à étendre la définition de la corruption afin d'inclure l'ensemble des pratiques.[27] Cependant, dans cette même proposition de directive du Parlement européen et du Conseil 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, susnommée COM(2023) 234 final, plusieurs éléments viennent contredire cette volonté initiale d'élargissement de la définition de la corruption. Nous y lisons : « *Il n'existe pas de définition unique de la corruption, celle-ci existant sous différentes formes impliquant différents participants. De fait, la corruption est un phénomène endémique qui revêt des formes multiples et touche tous les aspects de la société, par exemple les pots-devin* [sic]*, l'abus de confiance, le trafic d'influence, le commerce d'informations, l'abus de fonctions et l'enrichissement illicite. Lors des négociations de la*

[25] Conseil de l'Europe, *Recomandation du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la règlementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique*, https://rm.coe.int/1680700a42 (consulté le 25/01/2025).
[26] Samuel Defacqz, Theodoros Koutroubas, (2023), *La règlementation du lobbying en Belgique : état des lieux et pistes de réflexion pour un encadrement de la représentation des intérêts*, in *Revue générale*, pp139-153, https://www.researchgate.net/publication/373102161_La_reglementation_du_lobbying_en_Belgique_etat_des_lieux_et_pistes_de_reflexion_pour_un_encadrement_de_la_representation_des_interets (consulté le 25/01/2025).
[27] Commission européenne, *EU legislation on anti-corruption*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/democracy-eu-citizenship-anti-corruption/anti-corruption/eu-legislation-anti-corruption_en (consulté le 27/05/2025).

CNUCC, les États parties aux Nations Unies ont examiné attentivement s'il convenait d'élaborer une définition juridique de la corruption. Il a été conclu que toute tentative de définition exhaustive échouerait inévitablement à couvrir certaines formes de corruption. Par conséquent, la communauté internationale est parvenue à un consensus sur certaines manifestations de la corruption, tout en laissant chaque État libre d'aller au-delà des normes minimales énoncées dans la CNUCC »[28]. Le Médiateur européen, Emily O'Reilly dans sa conférence du 10 octobre 2024 sur la prévention de la corruption en Europe, nous dit également avoir fortement souligné la présence de pratiques plus « insidueuses et subtiles » rendant notre système anti-corruption défaillant : « *Un exemple est le conflit d'intérêts créé par le pantouflage entre le secteur privé et le secteur public, où d'anciens politiciens et de hauts fonctionnaires sont embauchés par des entreprises pour faire pression sur leurs anciens collègues ou fournir des informations confidentielles d'initiés. Cette forme de corruption «douce» est d'autant plus insidieuse pour être légale, et l'impact sur la confiance du public dans la démocratie est corrosif* ».[29] Nous perçevons donc toute la difficulté de définir la corruption de manière appropriée. Non seulement les techniques de corruption sont très variées, mais une zone grise existe (et existera potentiellement toujours) dans la définition et la législation appliquée dans le cadre de la corruption. À cela s'ajoute également, ce qui n'a pas été souligné ici par le Médiateur européen ou par la Commission européenne, les cas de corruption indirecte n'étant également pas suffisamment encadré et laissant une fois de plus une « zone grise potentiellement exploitable ».

C'est pour cette diversité dans les possibilités de corruption qu'il est important de tenter de bien définir ce terme afin de comprendre où commence et s'arrête la corruption étant également dans l'intérêt d'une régulation précise des activités de lobbying faisant l'objet de ce mémoire.

a) Larousse et Le Robert : Le Larousse définit la corruption comme étant l' « *Action de corrompre, de soudoyer quelqu'un* »[30] n'étant pas de grande précision. Cependant, ce même dictionnaire ajoute l'expression de corruption active étant un « *délit commis par*

[28] Euro Lex, *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil 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*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0234 (consulté le 27/02/2025).
[29] Médiateur européen, *Conférence : Prévenir la corruption en Europe*, https://www.ombudsman.europa.eu/fr/speech/fr/193749 (consulté le 27/02/2025).
[30] Larousse en ligne, *corruption n.f.*, https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/corruption/19471 (consulté le 10/02/2025).

un particulier qui propose, directement ou indirectement, offres, dons, présents ou avantages pour obtenir d'une autorité publique, d'une personne investie d'une mission de service public ou d'un élu, l'accomplissement ou non d'un acte relevant de ses fonctions ou facilité par elles »[31]. Cette définition de l'expression « corruption active » est intéressante par l'amplitude couverte et intégrée via tout avantage donné à une personne modifiant le but principal de sa représentation d'autorité publique ou de sa mission de service public. Le Robert est beaucoup plus concis et vague vu que la corruption est l'ensemble des « *moyens que l'on emploie pour faire agir qqn contre son devoir, sa conscience* »[32]. Cette définition n'est pas particulièrement plus enrichissante mais ouvre davantage la fenêtre d'interprétation sur ce qui peut être considéré comme de la corruption.

b) Académie française : Le dictionnaire de l'Académie française nous définit la corruption comme étant « *le fait de détourner une personne de son devoir, de la soudoyer, de la suborner* »[33], ce qui manque clairement de précision et de lien entre les différents faits mentionnés dans cette définition. Néanmoins, une précision est réalisée dans le vocabulaire de droit dans laquelle la corruption active de fonctionnaire est un « *délit consistant à solliciter d'un fonctionnaire un acte contraire à son devoir, en faisant appel à ses intérêts propres* »[34]. Malheureusement, la focale réalisée sur les fonctionnaires ne nous permet pas de pouvoir y impliquer les élues et élus dans la définition de la corruption. Enfin, l'Académie française nous informe également qu'une définition de la corruption passive existe étant « *le fait de se laisser détourner de son devoir par de l'argent ou tout autre moyen de subornation* »[35]. Nous comprenons qu'il y a un type de corruption dite active dans laquelle la personne propose d'elle-même des avantages à des fins de modification de la prise de décision publique, ainsi qu'une corruption passive étant la personne se laissant corrompre par « l'actif » en acceptant de recevoir des avantages à des fins de modification de sa prise de décision publique ou de son devoir de service public.

[31] *Idem*.
[32] Le Robert en ligne, *corruption*, https://dictionnaire.lerobert.com/definition/corruption (consulté le 10/02/2025).
[33] Dictionnaire de l'Académie française, *corruption nom féminin*, https://www.dictionnaire-academie.fr/article/A9C4369 (consulté le 10/02/2025).
[34] *Idem*.
[35] *Idem*.

c) Service Public Fédéral (SPF) Justice : Le SPF Justice de Belgique nous explique qu' « *on parle de corruption publique active lorsqu'une personne, directement ou par l'intermédiaire d'une autre personne, pour elle-même ou pour quelqu'un d'autre, fait une offre, une promesse ou propose un avantage de n'importe quelle nature à un fonctionnaire afin qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte. On parle de corruption publique passive lorsqu'un fonctionnaire sollicite, accepte ou reçoit, directement ou par l'intermédiaire d'une autre personne, pour lui-même ou pour quelqu'un d'autre, une offre, une promesse ou un avantage de n'importe quelle nature pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte.* »[36]. Cette description nous permet de rassembler les différences entre corruption active et passive en une seule définition, cependant, nous faisons face à plusieurs problèmes au sein de cet essai de définition. En effet, la notion d'acte est très floue et ne nous permet pas de définir le type d'actes visés dans le cadre de corruption. En outre, cette définition ne vise que les fonctionnaires, d'ailleurs sans préciser le cadre de leurs missions de service public. Ainsi, l'ensemble ne nous permet pas de suffisamment bien définir le cadre de la corruption.

d) Commission européenne : La Commission européenne définit « *la corruption, communément appelée abus de pouvoir à des fins privées,* [comme] *un phénomène multisectoriel, présent à la fois dans les secteurs public et privé et dans l'arène politique. Si la corruption peut prendre la forme d'une petite délinquance ou d'une corruption complexe à haut niveau, elle peut également se cacher derrière le favoritisme et le népotisme, les conflits d'intérêts et le pantouflage – où le monde du business rencontre la politique* »[37]. Une nouvelle fois, nous retrouvons à la fois une importante largeur à cette définition, et à la fois un manque de précision sur ce qu'englobe la corruption mais également une précision impertinente donnée via cette partie « *où le monde du business rencontre la politique* »[38]. En effet, la corruption n'engage pas seulement ce secteur voué à de l'enrichissement mais peut également

[36] Service Public Fédéral Justice, *Eléments constitutifs de corruption*, https://justice.belgium.be/fr/themes_et_dossiers/securite_et_criminalite/corruption/elements_constitutifs_de_corruption (consulté le 13/02/2025).
[37] Commission européenne, *Anti-corruption*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/democracy-eu-citizenship-anti-corruption/anti-corruption_en?prefLang=fr (consulté le 27/02/2025).
[38] *Idem*.

inclure d’une manière plus large des personnes à titre privé, des associations et bien d’autres. Ainsi, cette définition ne sera pas retenue.

Considérant que les définitions mentionnées ci-dessus et les autres définitions analysées dans le cadre de mes recherches mais non-mentionnées dans ce travail ne sont pas suffisamment convainquantes et complètes. Considérant que ces dernières doivent être à la fois suffisamment larges afin d’englober l’ensemble des pratiques très diverses liées à la corruption mais également suffisamment précises pour pouvoir cibler les pratiques de corruption. Considérant qu’il est nécessaire de pouvoir définir de manière appropriée la corruption dans le cadre de ce mémoire, je proposerai de choisir une définition, de la combiner avec d’autres définitions, et de compléter cette définition avec d’autres éléments probants.

Ainsi, nous choisirons la définition du SPF Justice et nous la combinerons avec celle du dictionnaire populaire Larousse et celle de l’Académie française via cette tentative : « On parle de corruption publique active lorsqu'une personne, directement ou par l'intermédiaire d'une autre personne, pour elle-même, pour ses intérêts propres ou pour quelqu'un d'autre, fait une offre, une promesse ou propose un avantage de n'importe quelle nature à une autorité publique, une personne investie d'une mission de service public ou un élu afin qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte relevant de ses fonctions ou facilité par elles. On parle de corruption publique passive lorsqu'une autorité publique, une personne investie d'une mission de service public ou un élu sollicite, accepte ou reçoit, directement ou par l'intermédiaire d'une autre personne, pour lui-même, pour ses intérêts propres ou pour quelqu'un d'autre, une offre, une promesse ou un avantage de n'importe quelle nature pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte relevant de ses fonctions ou facilité par elles ».

3. Quelle légitimité pour le lobbying dans un système démocratique ?

Après avoir défini rigoureusement le cadre de notre problématique et de notre sujet, nous allons donc décrire l'historique du lobbying et la manière dont elle a ou non traversé les systèmes politiques jusqu'à notre système politique actuel en Belgique qualifié de démocratie pour la plupart. Mais avant cela, reprenons quelques éléments contextuels du CRISP déjà repris dans le chapître précédent.

Le CRISP nous mentionnait que l'origine éthymologique du terme « lobby » provient de l'anglais signifiant « salon » ou « couloir », en outre ils précisaient que le lobbying « *est pratiquement synonyme de groupe de pression, mais s'en distingue par le caractère plus discret des relations entretenues entre les lobbies et les décideurs publics par l'accent mis sur l'expertise, et par le caractère spécifique et catégoriel des intérêts défendus* »[39]. Ainsi, le lobbying est d'apparence cachée du public. Pourtant, nous pouvons remarquer que ce sujet est maintenant connu du grand public et cité dans les journaux télévisés populaires à travers … des scandales. C'est à travers ces scandales que le grand public découvre donc le lobbying amalgamant les pratiques illicites à l'essence même du secteur et de son but. Je cite encore ce même CRISP au travers de leur travail sur le terme « lobby » dans « vocabulaire politique » en citant cette différence de perception sur le lobbying entre les représentants politiques trouvant cela essentiel au bon fonctionnement de la prise de décision et à l'enrichissement des savoirs, tandis que la perception plus populaire du côté francophone est plutôt assez négative et péjorative en connotant le lobbying à la corruption, peut-être dû à la visibilité du lobbying dans les médias seulement (ou du moins en grande partie) à travers ces scandales.

3.1. Quelques scandales liés au lobbying : Qatargate, Greengate, Uber Files

Parmi ces scandales récents liés au lobbying qui ont agité la sphère médiatique belge et européenne, nous retrouvons le tristement connu *Qatargate*, le très récent *Greengate*, et enfin le cas belge ou plutôt régional bruxellois des *Uber Files*.[40]

[39] Vocabulaire politique, *lobby*, https://www.vocabulairepolitique.be/lobby/ (consulté le 24/01/2025).
[40] Lors de la finalisation du Chapitre 3 de ce mémoire et du début de la rédaction du Chapitre 4, un nouveau scandale bouleverse le Parlement européen. En effet, des locaux du Parlement européen ont été mis sous scellés par le juge d'instruction, et 21 perquisitions en Belgique et au Portugal suite à des soupçons de corruption visent

a) Le Qatargate a été révélé au grand public par deux médias belges en décembre 2022 après plus d'un an d'enquêtes par les services de renseignement belges sur des possibilités de corruption de membres du Parlement européen par des États étrangers à l'Union européenne à savoir le Maroc, la Mauritanie, mais aussi et surtout le Qatar. Au total, c'est près d'un million et demi d'euros retrouvés en liquide chez Antonio Panzeri (ayant été Président de la délégation coordonnant les relations avec les États du Maghreb et Président de la sous-commission des Droits de l'Homme) et Eva Kaïli (Vice-Présidente du Parlement européen). Monsieur Panzeri, à la tête de cette opération de corruption aurait donc entraîné Madame Kaïli pour défendre les intérêts du Qatar, et il aurait créé une ONG afin de pouvoir faire circuler plus facilement l'argent illégalement perçu via la corruption. Concrètement, nous pouvons par exemple évoquer l'influence du Qatar concernant les droits des ouvriers lors de la Coupe du monde dans leur pays. Lors d'une sous-commission sur les Droits de l'Homme ayant comme invité le Ministre qatari du Travail, Monsieur Panzeri, selon ses propres dires, aurait donné 120.000 euros à Marc Tarabella notamment afin qu'il dénonce les prises de parole trop accusatrices à l'égard des conditions de travail sur les chantiers de la Coupe du monde. Également, lors d'une proposition de résolution sur les Droits de l'Homme, Monsieur Panzeri déploie tous les moyens afin d'empêcher son inscription à l'ordre du jour, et Madame Kaïli vote contre l'inscription de ce point à l'ordre du jour, mais ils échouent. Ils essayent ainsi de modifier cette résolution, et un mail est envoyé afin de demander à leur groupe politique de ne pas s'exprimer en faveur d'une partie de la résolution soulignant les doutes quant à l'attribution de la Coupe du monde au Qatar. En outre, lors de la séance, Madame Kaïli s'exprime en tribune face aux autres Députés afin de reconnaître l'exemplarité du Qatar comme chef de file sur la question du droit du travail. Cette affaire est donc révélée à toutes et tous et aux yeux du monde en décembre 2022 lors des interventions policières de perquisitions chez les suspects.

---

des Députés européens et des lobbyistes liés à Huawei en ce 13 mars 2025. Cependant, l'affaire se trouve être tellement récente que nous ne pouvons pas obtenir suffisamment de recul et de précision afin d'analyser cela de manière rigoureuse ; c'est pourquoi nous n'allons pas la traiter dans ce présent émoire. Sébastien Georis, (2025), *Des locaux sous scellés au Parlement européen : l'entreprise chinoise Huawei aurait-elle corrompu des députés et des assistants parlementaires ?*, in *rtbf.be*, https://www.rtbf.be/article/nouveaux-soupcons-de-corruption-au-parlement-europeen-l-entreprise-chinoise-huawei-aurait-elle-depasse-les-limites-du-lobbying-11515837 (consulté le 13/03/2025). Louis Colart, Joëlle Matriche, (2025), *Nouveaux soupçons de corruption au Parlement européen : des lobbyistes liés à Huawei ciblés par la justice*, in *Le Soir*, https://www.lesoir.be/661270/article/2025-03-13/nouveaux-soupcons-de-corruption-au-parlement-europeen-des-lobbyistes-lies-huawei (consulté le 13/03/2025).

Très rapidement la presse internationale s'empare également de l'affaire étant donné la fonction hiérarchique de Madame Kaïli comme Vice-Présidente du Parlement européen. [41, 42, 43]

b) Le Greengate a commencé à faire parler de lui en fin janvier 2025. Une fois encore, cela touche les institutions européennes, cette fois-ci sans influence de pays étrangers mais bien au niveau « interne ». En effet, la Commssion européenne aurait financé des ONG écologistes afin qu'ils mettent en place des pratiques de lobbying pour pouvoir influencer les décisions de votes de Députés européens. Concrètement, des contrats auraient été conclus entre la Commssion européenne et certaines ONG en garantissant des subventions en échange de la défense du Green Deal et intégrant des consignes sur les députés à influencer et les pratiques de lobbying à exercer, en somme, du lobbying fantôme. Si cela s'avère vrai, c'est une pratique qui mettrait à mal la séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif, mais cela annoncerait également que la Commission européenne, au lieu de servir l'intérêt général de l'Union européenne, aurait mis ses propres intérêts en avant comme une organisation politique et sur le dos des citoyens. Cela a aboutit, après un débat au Parlement européen, à une reconnaissance claire de la part de l'actuel Commissaire au Budget, Piotr Serafin sur ces pratiques seulement inappropriées de la part de l'ancien Commissaire à l'Action pour le Climat et a par ailleurs exprimé sa gêne. Les ONG visées se sont défendues en expliquant qu'elles ne reçoivent aucune consigne de la part de la Commission européenne sur les activités de lobbying à réaliser, relevant uniquement de la décision des ONG elles-mêmes, le tout dans le but d'ouvrir les débats sur les politiques liées au Green Deal. Après un fact checking de Politico, ces subsides de la Commission à des ONG entre dans le contexte du programme Life voulant rééquilibrer la balance vis-à-vis de la forte influence du secteur privé dans le domaine du Green Deal. Ces subsides sont par contre effectivement accordés qu'en cas d'application du programme de travail défini,

[41] Valentin Ledroit, (2023), *Qatargate : tout comprendre au scandale de corruption qui touche le Parlement européen*, in *Toute l'Europe*, https://www.touteleurope.eu/institutions/qatargate-tout-comprendre-au-scandale-de-corruption-qui-touche-le-parlement-europeen/ (consulté le 20/02/2025).
[42] Valentin Ledroit, (2024), *« Le Qatargate est une affaire criminelle et n'a aucun rapport avec le lobbying »*, in *Toute l'Europe*, https://www.touteleurope.eu/institutions/le-qatargate-est-une-affaire-criminelle-et-n-a-aucun-rapport-avec-le-lobbying/ (consulté le 20/02/2025).
[43] Eloi Passot, (2022), *« Qatargate » : tout comprendre sur l'affaire de corruption qui frappe le Parlement européen*, in *Le Monde*, https://www.lefigaro.fr/international/qatargate-tout-comprendre-sur-l-affaire-de-corruption-qui-frappe-le-parlement-europeen-20221213 (consulté le 20/02/2025).

néanmoins aucune instruction directe de la part de la Commission est effectuée et aucun ciblage de députés n'est réalisé comme condition de l'octroi des subventions même si ces programmes de travail prévoient effectivement des contacts avec des eurodéputés indéfinis. Les programmes de travail des ONG incluent l'exploitation des voies juridiques pour faire respecter l'environnement y compris dans le secteur agricole, ou encore des campagnes marketing critiquant l'utilisation de pesticides par les agriculteurs.[44, 45, 46, 47]

c) Les Uber Files ont, eux, secoués la sphère médiatique belge et même plus précisément bruxelloise. Ce scandale est né suite à la grande proximité entre le Ministre bruxellois de la Mobilité de l'époque, Pascal Smet, et un haut responsable et lobbyiste d'Uber, Mark MacGann ; relation qui a pris sa source bien avant sa réélection aux élections régionales de 2014. Ainsi l'équipe d'Uber avait approché différentes personnes du monde politique dont Pascal Smet affirmant à l'époque qu'il ne s'oppose aucunement à l'implantation d'Uber en Région bruxelloise uniquement si quelques critères sont biens respectés vu la grande tension entre les taxis et les Uber. Plus tard, le Ministre étant déjà bien vu par le secteur du taxi, est devenu bon ami avec le lobbyiste, lui disant que si des cas d'illégalité par rapport aux chauffeurs d'Uber sont découverts, la réaction serait limitée. Dans le même temps, Monsieur Smet réalisait des déclarations à la presse pour rassurer les taxis, prenait des mesures contre les chauffeurs Uber tout en rassurant en coulisse le lobbyiste d'Uber afin de pouvoir développer la réforme du Plan Taxi dans lequel Uber était étroitement intégré et informé, en somme une relation très étroite et une stratégie commune organisée. En outre, lors d'un sondage de 2015, Uber aurait réussi à influencer de manière conséquente ce sondage en faisant répondre une série

[44] Emmanuel Berretta, (2025), *La Commission européenne a payé des ONG pour faire son lobbying*, in *Le Point*, https://www.lepoint.fr/monde/la-commission-europeenne-a-paye-des-ong-pour-faire-son-lobbying-sur-le-pacte-vert-23-01-2025-2580637_24.php (consulté le 22/02/2025).
[45] 7sur7, (2025), *« Scandales de lobbying vert à Bruxelles » : comment la Commission européenne a financé des ONG écologistes pour influencer des députés*, https://www.7sur7.be/monde/scandale-de-lobbying-vert-a-bruxelles-comment-la-commission-europeenne-a-finance-des-ong-ecologistes-pour-influencer-des-deputes~a491d2d5/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F (consulté le 22/02/2025).
[46] Max Griera, Louise Guillot, Elisa Braun, Marianne Gros, (2025), *Fact-checking : la Commission européenne a-t-elle vraiment payé des ONG pour faire du lobbying pro-Pacte vert ?*, in *Politico*, https://www.politico.eu/article/fact-checking-la-commission-europeenne-paye-lobbying-pacte-vert/ (consulté le 22/02/2025).
[47] Alexandre Chauveau, (2025), Pacte vert : quand Bruxelles finances les lobbys écolos en toute opacité, https://www.lejdd.fr/International/pacte-vert-quand-bruxelles-finance-les-lobbys-ecolos-en-toute-opacite-154357 (consulté le 06/03/2025).

de personnes pro-Uber et en créant des faux profils sur les réseaux sociaux. En outre, l'entreprise aurait acheté des manifestants (et payé des chauffeurs afin de manifester sur le Plan Taxi), infiltré l'administration bruxelloise de la mobilité, fait pression sur des élus, sur du personnel de cabinets ministériels, sur des fonctionnaires et sur les médias sous forme de menaces et d'agressions notamment contre des chauffeurs, d'appel à voter pour tel ou tel parti, et se sont attribués les services de détectives privés dans leurs missions de lobbying, ce qui a donc valu une commission d'enquête. Cependant, Pascal Smet n'est pas la seule personne épinglée par les relations étroites entretenues avec l'entreprise. En effet, Boris Dilliès, Bourgmestre d'Uccle est décrit par Mark MacGann comme le plus grand allié d'Uber dans le pays. À l'international, le lobbying d'Uber est réputé agressif avec de la mise sous-pression d'élus dans différentes grandes capitales européennes.[48, 49, 50, 51]

Etant donné que nous avons décrit différents scandales médiatiques en lien avec des soupçons de corruption, nous allons dès lors mettre en relation ces différents cas avec les définitions du lobbying et de la corruption ainsi qu'analyser si nous nous trouvons effectivement dans des cas de corruption, de lobbying, ou d'une potentielle zone grise.

Concernant le premier cas du Qatargate, nous retrouvons effectivement cette « *représentation d'intérêts spécifiques par le biais d'une communication auprès d'un agent public en tant que partie d'une action à la fois structurée et organisée visant à influencer la prise de décision publique* »[52] définissant le lobbying. Cependant et en réalité, nous nous éloignons fortement du lobbying et outrepassons le cadre légal et juridique étant donné que plusieurs élus « *ont accepté ou ont reçus, directement ou par l'intermédiaire d'une autre personne, pour lui-même, pour ses intérêts propres ou pour quelqu'un d'autre, une offre, une*

[48] Sophie Leroy, (2022), *Les rapports ambigus entre Pascal Smet et Uber révélés par les Uber Files*, in *L'Echo*, https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/bruxelles/les-rapports-ambigus-entre-pascal-smet-et-uber-reveles-par-les-uber-files/10401372.html (consulté le 01/03/2025).
[49] La rédaction, (2022), *Uber Files: les relations étroites de Pascal Smet avec un lobbyiste, Boris Dilliès le "meilleur allié politique en Belgique"*, in *dhnet*, https://www.dhnet.be/regions/bruxelles/bruxelles-mobilite/2022/07/12/les-relations-etroites-de-pascal-smet-avec-un-lobbyiste-duber-boris-dillies-le-meilleur-allie-politique-en-belgique-CNESGY3PBJEP3NUNTWDLU6EFLA/ (consulté le 01/03/2025).
[50] Bx1, (2023), *Commission Uber Files : le CEO d'Uber Belgique s'excuse et assure ne plus utiliser de pratiques douteuses*, https://bx1.be/categories/mobilite/commission-uberfiles-le-ceo-duber-belgique-sexcuse-et-assure-ne-plus-utiliser-de-pratiques-douteuses/?theme=classic (consulté le 01/03/2025).
[51] Julien Thomas, (2023), *Uber Files : Pascal Smet « n'a rien commis d'illégal ou inapproprié »*, in *Le Soir*, https://www.lesoir.be/514183/article/2023-05-19/uber-files-pascal-smet-na-rien-commis-dillegal-ou-inapproprie (consulté le 01/03/2025).
[52] Conseil de l'Europe, *Recomandation du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la règlementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique*, https://rm.coe.int/1680700a42 (consulté le 25/01/2025).

promesse ou un avantage de n'importe quelle nature pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte relevant de ses fonctions ou facilité par elles ». En outre, le temps que l'affaire se poursuive, Eva Kaïli, Marc Tarabella, et Marie Arena ont été inculpé, mais pas encore condamné.[53, 54] Ainsi, le Qatargate est un phénomène de corruption par des États étrangers et une ingérence étatique. En aucun cas ce phénomène est une pratique du lobbying vu l'avantage personnel clair (perception d'argent) afin d'influencer le processus démocratique du Parlement européen. Il est intéressant de souligner qu'après les révélations du Qatargate, le Parlement européen a très rapidement renforcé ses règles quant à l'influence de la prise de décision. Avant et durant le Qatargate, seul un registre de transparence était mis en place afin de réguler l'accès aux bâtiments du Parlement européen. Ce dernier registre était facultatif, sauf dans le cas dans lequel une accréditation était demandée rendant l'inscription obligatoire même si une série d'exceptions existent et ne sont que très peu contrôlées. C'est d'ailleurs via cette faille que l'ONG Fight Impunity a pu accéder à l'interieur du Parlement européen durant le scandale du Qatargate. En plus de cela, les Députés étaient également tenus à respecter un code de conduite exigeant la publication des rendez-vous réalisés avec des lobbyistes et des personnes faisant de la représentation et de la défense d'intérêts. Cependant, ce dernier code n'était que très peu contrôlé et ne règlemente pas réellement les échanges entre les lobbyistes et les autorités politiques par exemple à l'extérieur du Parlement européen. Suite à une série de défaillances révélées au grand jour par ce scandale du Qatargate, une série de mesures supplémentaires ont été votées le 13 septembre 2023. Ces mesures définissent plus précisément le conflit d'intérêts en interdisant les parlementaires européens de s'investir dans « *des activités de lobbying rémunérées qui sont en relation directe avec le processus décisionnel de l'Union* »[55], mais obligeant également ces députés à publier toutes les activités rémunérées de plus de 5.000 euros par an en précisant, entre autres, la nature de la tâche et l'employeur, et enfin de réaliser une déclaration de patrimoine avant leur prise de fonction et après la fin de leur mandat. De surcroît et d'une manière davantage règlementée qu'auparavent, les eurodéputés tout comme leurs assistants parlementaires sont tenus de publier l'ensemble des rencontres qu'ils obtiennent avec

[53] La rédaction, (2025), *Qatargate : Marie Arena inculpée pour « organisation criminelle », la commission de vigilance du PS saisie »*, in *RTBF.be*, https://www.rtbf.be/article/qatargate-marie-arena-affirme-etre-inculpee-pour-organisation-criminelle-11491393 (consulté le 03/03/2025).

[54] Valentin Ledroit, (2024), *« Le Qatargate est une affaire criminelle et n'a aucun rapport avec le lobbying »*, in *Toute l'Europe*, https://www.touteleurope.eu/institutions/le-qatargate-est-une-affaire-criminelle-et-n-a-aucun-rapport-avec-le-lobbying/ (consulté le 20/02/2025).

[55] Valentin Ledroit, (2024*), Comment le Parlement européen renforce ses règles de transparence depuis le scandale du Qatargate*, in *Toute l'Europe*, https://www.touteleurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/comment-le-parlement-europeen-renforce-ses-regles-de-transparence-depuis-le-scandale-du-qatargate/ (consulté le 10/03/2025).

des représentants d'intérêts ou des représentants étatiques extérieurs. Tandis que certains membres du Parlement européen applaudissent ces nouvelles mesures, d'autres estiment que ces réformes restent insuffisantes sur une échelle temporelle plus large. C'est d'ailleurs ce qu'estime Transparency International indiquant que le Parlement a raté le coche concernant l'amélioration des règles éthiques internes et enjoigne le Parlement européen à réaliser des contrôles indépendants et réguliers sans attendre que des scandales soient médiatisés pour prendre des mesures supplémentaires.[56]

Concernant le Greengate, la situation est plus délicate et bien plus nuançable. De même, deux discours diffèrent : d'un côté les analyses politiques du PPE qui ont aboutit à une reconnaissance de ces pratiques par le Commissaire au Budget lui-même, et d'un autre côté un « fact-checking » de Politico qui fait état, selon 28 contrats qu'ils ont analysés, qu'aucune consigne de lobbying n'aurait été stipulée dans ces documents. Dans le cas où l'analyse de politico aurait été réalisée rigoureusement et que la Commission européenne (pouvoir exécutif) n'aurait effectivement et aucunement réalisé du financement, sur leurs propres fonds, d'associations à des fins de lobbying conditionné et d'influence du processus législatif, alors nous entrons simplement dans du fonctionnement classique de subventions dans le cadre du programme Life. Dans le cas contraire ayant par ailleurs rencontré les aveux du nouveau Commissaire européen au Budget, nous entrerions dès lors dans une zone grise. En effet, si nous reprenons notre définition arrêtée de la corruption, ce sont les acteurs-sujets qui nous éloignent de la définition de la corruption, accusation qui n'a d'ailleurs été formulée par quiconque au sein du Parlement européen. Que ce soit dans la définition de la corruption active ou passive, nous ne pouvons pas considérer ces associations et organismes subsidiés ni comme une autorité publique, ni comme une personne investie de service public ni comme un élu. De même, si nous dressions l'hypothèse (qui est donc loin d'être vérifiée) selon la quelle l'ancien Commissaire à l'Action pour le Climat a voulu personnellement influencé indirectement les élus du Parlement européen via des organisations, là encore nous nous retrouverions dans un cas auquel la définition arrêtée ne nous permet pas de dresser un constat de corruption étant donné que l'élu du Parlement européen ne reçoit aucune « *offre, promesse ou avantage de quelconque nature à accomplir ou à s'abstenir de réaliser un acte relevant de ses fonctions ou facilités par elles* ». En réalité, nous ne sommes donc en aucun cas dans un cas de corruption mais bien dans une zone grise qui a été interprêtée, dans le cas où les accusations sur ces pratiques se révèlent être vraies, de lobbying fantôme, d'utilisation inapropriée des deniers

[56] *Idem*.

publics, voire, selon le Député européen Dirk Gotink, de manquement à la séparation des pouvoirs et à l'outrepassement flou des missions de la Commission européenne mettant en péril la confiance dans les institutions européennes.[57]

Concernant le cas bruxellois des Uber Files, nous nous retrouvons une nouvelle fois dans une zone grise. Pour les cas d'agressions et de menaces réalisées par et contre des chauffeurs Uber et taxi, ces derniers sont évidemment condamnables mais étant donné que ce ne sont pas des actes institutionnalisés au lobbying entrepris par Uber, nous n'amalguerons pas cela avec la suite de l'analyse. Ce phénomène de lobbying agressif et de pressions intenses rentrent en effet dans le cas du lobbying et de sa définition, peut-être de part la largeur de cette définition qui est cependant requise. Également, les différentes tentatives d'influence d'Uber sur ce Plan Taxi n'est en aucun cas de la corruption et Pascal Smet n'a pas été soumis à cette corruption étant donné qu'aucun avantage n'a été demandé ou a été reçu par ce dernier afin de pouvoir accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte relevant de ses fonctions ou facilité par elles. Néanmoins, nous pouvons émettre l'hypothèse que la proximité amicale de longue date entre le lobbyiste d'Uber et Pascal Smet ait pu influencer de manière considérable son travail en lien avec le Plan Taxi, mais les relations amicales sont libres et elles ne sont en aucun cas régies ou règlementées. Seules la morale et l'éthique qui sont des valeurs subjectives peuvent régir ce genre de relations dans le cadre professionnel, ou, d'une manière plus institutionalisée, un code de déontologie clair et efficace. Par ailleurs, la Commission spéciale qui a été mandatée afin de pouvoir faire lumière sur cette affaire a finalement stipulé que Pascal Smet n'a rien commis d'illégal ou d'inapproprié mais également « *qu'il manque un cadre adéquat aux activités de lobbying à Bruxelles* »[58], qu'un code de déontologie devrait être mis en place et qu'un registre des personnes rencontrées par l'ensemble des instances devrait être créé pour chaque élaboration d'ordonnance. Nous pouvons ainsi constater qu'en réalité, la Commission a statué la légalité des actions de Pascal Smet dû à un manque clair de règlementation des activités de lobbying et d'un manque de règlementation sur la déontologie de la part des décideurs politiques et autorités publiques.[59]

---

[57] 7sur7, (2025), *« Scandales de lobbying vert à Bruxelles » : comment la Commission européenne a financé des ONG écologistes pour influencer des députés*, https://www.7sur7.be/monde/scandale-de-lobbying-vert-a-bruxelles-comment-la-commission-europeenne-a-finance-des-ong-ecologistes-pour-influencer-des-deputes~a491d2d5/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F (consulté le 22/02/2025).

[58] Julien Thomas, (2023), *Uber Files : Pascal Smet "n'a rien commis d'illégal ou inapproprié »*, in *Le Soir*, https://www.lesoir.be/514183/article/2023-05-19/uber-files-pascal-smet-na-rien-commis-dillegal-ou-inapproprie (consulté le 01/03/2025).

[59] *Idem*.

Par ces différents cas, nous pouvons comprendre que tant au niveau européen qu'au niveau régional bruxellois, une zone grise a parfois été exploitée et que les lacunes relèvent d'un manque de règlementation et donc de la nécessité d'adopter des règles anticorruption plus claires et un code de déontologie plus explicite car pour l'instant ces insuffisances peuvent être potentiellement aisément contournées. De même, à l'instar du Qatargate et des Uber Files (le Greengate étant encore très récent à la rédaction de ce mémoire), les mesures « coups de poing » et les réformes et améliorations sur les règles éthiques liées au lobbying, les règlementations anti-corruption et le contrôle des autorités politiques, sont souvent approfondiées a posteriori lorsque les actes sont déjà commis. Il est donc nécessaire de pouvoir prévenir plutôt que guérir, même si le risque zéro n'existe pas, en proposant une règlementation suffisamment ambiteuse et profonde en la matière. Néanmoins, afin de réaliser une réforme possédant la meilleure des justesses, et afin de pouvoir comprendre la direction dans laquelle nous devrions nous diriger, encore faut-il comprendre d'où nous venons, quelles sont les origines du lobbying et quelle en est l'évolution de ses débuts jusqu'à aujourd'hui.

3.2. Historique du lobbying et de ses composantes

À l'origine, le lobbying dans sa forme et signification la plus large était un ensemble de citoyens partageant un trait commun comme une profession, une localisation ou autre et se regroupant afin de pouvoir faire entendre leurs voix. Ainsi, il y aurait toujours eu des formes de lobbying, souvent moins coordonnées car des pans de secteurs sociétaux ont toujours existés comme un fait de la vie en société et aboutissant à ce que « *la genèse des groupes d'intérêts est impossible à situer avec précision (Grossman & Saurugger, 2006 : 155)* »[60]. Aujourd'hui, les pouvoirs publics ont une obligation à prendre en compte l'information et les différentes propositions des acteurs sociaux et économiques pour toute élaboration de lois ou règlements, en observant cela comme un procédé essentiel et enrichissant la démocratie moderne via la participation citoyenne de manière active et inclusive. La Constitution des États-Unis va même jusqu'à placer au même niveau la liberté de la presse, la liberté de parole avec cette liberté de pétitionner les instances gouvernantes et parlementaires. Les anglo-saxons, quant à eux, et ayant des députés qui sont avant toute chose des représentants de leur circonscription, ont intégré cette possibilité depuis toujours de se faire contacter par les électeurs qui plaident leur cause et intérêts auprès de leur représentant.[61] Cependant, ça n'a pas toujours été le cas en tout lieu. En

[60] Theodoros Koutroubas, Marc Lits, (2011), *Communication politique et lobbying*, Groupe De Boeck, Bruxelles, p140.
[61] *Idem*.

effet, tandis que la société anglo-saxonne considère ses contacts entre société civile et élus comme un sain exercice de la démocratie et de la participation citoyenne, le modèle latin et francophone connote le lobbying comme un pouvoir antidémocratique allant même jusqu'à amalgamer cela durant des décennies avec la corruption.[62] En réalité, tout dépend de la manière dont nous pourrions analyser le lobbying, soit en tant que regroupements de personnes pouvant contribuer à l'information et aux connaissances des représentants élus, ou bien en tant que sphère d'influence organisée. Si nous considérons la politique comme un compromis ou un équilibre recherché entre différents acteurs ayant des intérêts divergents, alors, dans ce cas, nous pourrions considérer le lobbying comme un élément essentiel de la politique dans lequel les acteurs concernés peuvent donner leur avis, et au bout duquel le représentant élu démocratiquement, après une médiation et une balance d'intérêts, délibère en une décision finale. Toujours dans ce cas précis, cette ouverture et accessibilité des représentants élus permettent de pouvoir recevoir l'ensemble des intérêts divergents « en jeu » et créer en quelques sortes un système de *checks and balances* sur les décisions prises. Néanmoins, comme déjà dit précédemment, le modèle latin s'éloigne de cette interprétation. En effet, en France, le lobbying possède cette connotation péjorative car cela serait contraire à l'intérêt général et à l'unité de la nation. Tandis que dans le domaine anglo-saxon, les élus sont des représentants de leur circonscription locale, en France le député se doit d'être suffisamment rigide face aux groupes de pression afin de rester impartial à la représentation, non pas de ses électeurs ou de sa circonscription, mais bien de la nation entière dans un sens d'intérêt général auquel le lobbying, par la défense d'intérêts particuliers (voire personnels), serait contraire.[63] C'est dans ce contexte que Jean-Paul Charié présente son livre bleu sur le lobbying au Parlement français en 2008. Ce livre indique qu'exclure le lobbying à ce point de la vie politique française isole et éloigne encore davantage les élus de la réalité de terrain dans une société qui est pourtant toujours plus complexe et qui s'accélère. Il continue en faisant la promotion d'échanges beaucoup plus soutenus entre les acteurs non politiques et les représentants élus afin d'ouvrir une fenêtre sur le monde, le tout en mettant l'accent sur le volet informationnel du lobbying plutôt que sur l'influence de la prise de décision, probablement afin de pouvoir « séduire » sur le sujet et de ne pas froisser la culture du moment qui n'est pas des plus facile en France basé sur l'intérêt supérieur de la nation. Une notion de bien commun qui est d'ailleurs extrêmement compliquée à définir et pouvant nous rappeler des épisodes sombres de l'Histoire, car la simplification à l'extrême de la volonté d'une nation ou d'un peuple, avec une déconnexion de ces élus par

[62] *Idem*, p139.
[63] *Idem*, pp140-141.

rapport à la société civile, a, par le passé, aboutit à de nombreuses dérives par supposée volonté populaire et bien de la nation.[64]

Par conséquent, par cette vision péjorative de la représentation d'intérêts en France, si le lobbying viendrait, lors de la présentation du livre bleu en 2008, à se réaliser de manière plus large et ouverte, encore faut-il rassurer l'opinion publique sur cette connotation péjorative et le « lien » avec la corruption. Cependant, c'est donc cette même année (2008) que Raymond Hudon et Stéphanie Yates nuancent cette réalité de la corruption en nous partageant ceci : « *À la différence du patronage, la reconnaissance du caractère légitime de la pratique du lobbying est aujourd'hui en nette progression, malgré que l'activité demeure l'objet de jugements critiques fondés sur la persistance de comportements discutables sur le plan éthique. L'adoption de diverses mesures législatives et réglementaires destinées à l'encadrer a curieusement contribué à cette reconnaissance. En imposant la transparence, principalement par l'obligation faite aux lobbyistes d'inscrire leurs activités à un registre ouvert à la consultation publique, les législations et réglementations connues contribuent vraisemblablement à réduire potentiellement le caractère discrétionnaire et personnalisé des relations de lobbying … sans pour autant les proscrire* »[65]. Les deux auteurs continuent en citant Ulrich Von Alemann nous spécifiant que la corruption est certe déplorable mais est presque inévitable à tout système politique. Ainsi, « *prétendre combattre cette corruption en supprimant l'accès des représentants d'intérêts aux élus en bannissant l'activité de lobbying en dehors du contexte légal équivaudrait à essayer de guérir un mal par un mal encore plus grand* »[66].

Afin de poursuivre sur la pensée de Raymond Hudon et Stéphanie Yates concernant cette comparaison entre lobbying et patronage politique, les auteurs relèvent que le patronage politique est lié au clientélisme et s'exerce lorsque l'influence entre les acteurs non politiques et les élus se réalise dans un échange « de bons procédés » comme, par exemple, un soutien de ce groupe d'intérêt, une loyauté, des promesses de futurs votes parmi d'autres possibilités, renvoyant à une vision quelque peu particulariste. Le lobbying possède, contrairement à ce patronage, une portée plus collective malgré les défenses d'intérêts, néanmoins, Monsieur

[64] *Idem*, pp142-143.
[65] Raymond Hudon, Stéphanie Yates, (2008), *Lobbying et patronage : modes de médiation en contexte démocratique*, in *Cambridge University Press*, https://www.cambridge.org/core/journals/canadian-journal-of-political-science-revue-canadienne-de-science-politique/article/lobbying-et-patronage-modes-de-mediation-en-contexte-democratique/84466246F3144A74447256F48F328349 (consulté le 12/03/2025).
[66] Theodoros Koutroubas, Marc Lits, (2011), *Communication politique et lobbying*, Groupe De Boeck, Bruxelles, p144.

Hudon et Madame Yates avouent que, dans la pratique et la réalité de terrain, les deux phénomènes coexistent parfois parallèlement.[67, 68] Dans la même lignée de comparaisons, Jean Meynaud nous différenciait les groupes de pression des groupes d'intérêts. Tandis que le premier relève de la systématisation de « *multiples interventions effectuées sur les pouvoirs publics en vue d'obtenir l'octroi d'avantages matériels ou le soutien de positions idéologiques* »[69], les groupes d'intérêts, eux, relèvent d'un terme beaucoup plus large que pour être défini comme un synonyme car ce dernier englobe une série d'acteurs beaucoup plus nombreux et ayant des pratiques et intérêts moins prononcés.[70]

3.3. Quel lien entre le lobbying et le système démocratique ?

Maintenant que nous avons creusé davantage l'historique du lobbying, ses origines, ses interprétations et ses différences culturelles, nous allons maintenant nous intéresser aux liens entre cette pratique et la démocratie afin de comprendre si le lobbying est pertinent et légitime dans un système démocratique. Pour ce faire, deux typologies de démocraties seront dressées : la démocratie représentative et la démocratie participative.

Dans un système démocratique représentatif, et si nous excluons la nuance anglosaxonne déjà présentée précédemment, une des seules possibilités pour les citoyens de faire valoir leurs avis et participer à la vie politique en dehors des élections se réalise via la manifestation sur l'espace public. Dans ce style de systèmes démocratiques, les interactions entre les élus, les associations et regroupements de citoyens étaient proscrites, mais dans la réalité des faits, elles se réalisaient de manière officieuse lorsque le sujet était particulièrement prenant pour l'élu. Ainsi, cela dépendait davantage de la volonté du personnage politique mais également de l'influence probable et calculée de l'association ou du groupement citoyen sur la société civile et donc des potentiels futurs électeurs en vue de la prochaine échéance électorale.[71]

Dans un système démocratique participatif, les citoyens peuvent librement céer des associations sur base d'intérêts communs et pétitionner auprès de leur gouvernement, renvoyant

[67] *Idem*, pp147-148.
[68] Raymond Hudon, Stéphanie Yates, (2008), *Lobbying et patronage : modes de médiation en contexte démocratique*, in *Cambridge University Press*, https://www.cambridge.org/core/journals/canadian-journal-of-political-science-revue-canadienne-de-science-politique/article/lobbying-et-patronage-modes-de-mediation-en-contexte-democratique/84466246F3144A74447256F48F328349 (consulté le 12/03/2025).
[69] Theodoros Koutroubas, Marc Lits, (2011), *Communication politique et lobbying*, Groupe De Boeck, Bruxelles, p149.
[70] *Idem*.
[71] *Idem*, pp153-154.

vers la création de la société civile organisée et donc du dialogue avec cette dernière. L'Union européenne promeut d'ailleurs cette notion de société civile organisée en la définissant comme l'entière diversité de l'action sociale, des individus ou de regroupements de citoyens qui ne proviennent pas de l'autorité étatique et qui ne sont pas dirigés par l'État.[72]

L'Union européenne, elle, se définit comme une démocratie représentative mais faisant la part belle à la participation citoyenne. Par ce biais, l'Union européenne a institutionalisé et encadré le lobbying afin d'impliquer les citoyens, personnes physiques et personnes morales dans la prise de décision et combler un « déficit démocratique » via des organes consultatifs, transparents et inclusifs suite, notamment, à la baisse de participation aux élections européennes.[73] Cette diminution du taux de participation aux élections européennes peut trouver son origine dans la bureaucratie trop éloignée des réalités de terrain ou encore une technocratie trop poussée.[74] La Belgique, un peu dans la même lignée, a « *mis en place des organes ayant l'objectif plus précis d'encadrer la concertation entre les partenaires sociaux, c'est-à-dire les représentants des associations patronales et syndicales, sur tous les sujets relatifs au développement économique (et parfois social aussi). Le Dialogue Social Européen, une autre instance très importante de lobbying institutionnalisé au niveau de l'UE, s'inspire de ce type d'organe. Dans le cas belge, en fait, le Conseil national du Travail (CNT), institué par une loi de 1952, modifiée en 2009, compte parmi ses pouvoirs, notamment, le droit «de conclure des conventions collectives de travail soit pour l'ensemble des secteurs d'activités économiques, soit pour l'un de ces secteurs», ainsi que «de rendre des avis ou formuler des propositions concernant les matières d'ordre social à l'attention du gouvernement et/ou du parlement belges» (http://www.cnt.be). Ses membres, répartis également entre représentants des associations des travailleurs et des employeurs, sont nommés par arrêté royal pour des mandats renouvelables. Des conseils similaires existent également au niveau des entités fédérées (Flandre, Wallonie, Bruxelles-Capitale) et de la région* [SIC : communauté] *germanophone, appelés, quant à eux, «Conseils économiques et sociaux»* »[75].

L'Union européenne, pour compenser son « déficit démocratique », a donc comme ambition d'également institutionnaliser la participation citoyenne et civile dans ses instances démocratiques. Dans cette optique, la Commission européenne, pour chaque initiative législative, procède à une consultation publique regroupant les *stakeholders* et les parties

[72] *Idem*, pp155-158.
[73] *Idem*, p161.
[74] *Idem*, p164
[75] *Idem*, p163.

intéressées. Le tout se déroule en plusieurs phases de rédactions et d' « ajustements » possibles jusqu'à l'aboutissement d'un texte final. Lors de l'envoi au Conseil et au Parlement, ce dernier, via les députés européens, peut auditionner la pensée et avis des parties intéressées une nouvelle fois jusqu'à l'adoption. En outre, toute initiative provenant de la Commission européenne sont soumises à l'avis du Comité Économique et Social Européen composé de représentants de la société civile des États membres proposés par les gouvernements nationaux et divisés en 3 groupes à savoir les acteurs économiques, industriels et employeurs dans le premier, les employés et syndicats dans le second, et enfin les associations de représentation d'intérêts dans le troisième.[76] De surcroît, le droit de pétition auprès du Parlement européen intègre bien les personnes morales en son article 227 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne : « *tout citoyen de l'Union, ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un état membre, a le droit de présenter, à titre individuel ou en association avec d'autres citoyens ou personnes, une pétition au Parlement européen sur un sujet relevant des domaines d'activités de l'Union et qui le ou la concerne directement* »[77].

Ainsi, nous pouvons donc interpréter tout cela comme des exemples types de la légitimité acquise par l'institutionnalisation de la consultation avec les groupes d'intérêts, personnes physiques, personnes morales et regroupements de citoyens à des fins de réalités de terrain économique, social et civique. Cela se réalise via une participation plus proche des citoyens et des personnes physiques et morales parties prenantes de la société, dans le but d'une construction européenne et/ou nationale et de ses valeurs avec le plus grand nombre d'acteurs participatifs ; du moins si les dérives de patronage en tout genre sont limitées via une règlementation et un cadre bien défini, en sachant pertinemment que le « risque zéro » n'existe dans aucun système politique. Nous conclurons ce chapitre par une citation du Professeur de droit européen à HEC Paris, Alberto Alemanno, précisant et affirmant dans l'émission « l'hebdo » d'*ARTE Europe* : « *Je pense qu'il est important de comprendre que le lobbying est un phénomène courant et légitime qui est présent dans toute démocratie car il est synonyme de participation. Les décideurs ont besoin de rencontrer les différents acteurs de la société afin de comprendre les impacts de leurs choix. Cela dit, les interactions entre les élus et ces groupes sont essentielles et doivent être transparentes* »[78].

---

[76] *Idem*, pp164-167.
[77] EUR-Lex, *Document 12016E227*, https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/art_227/oj (consulté le 13/03/2025).
[78] ARTE Europe l'Hebdo, *Le Parlement européen est-il corruptible ?*, https://www.arte.tv/fr/videos/112907-114-A/arte-europe-l-hebdo/ (consulté le 11/04/2025).

4. La Belgique : un État fédéral hétéroclite dans sa règlementation du lobbying ?

Afin de pouvoir comprendre la nature, l'implémentation et l'articulation du lobbying en Belgique, et étant donné les liens indéniables entre le milieu politique et le lobbying, nous devons avant tout pouvoir situer la structure de l'État belge.

4.1. De la structure de l'État belge

En ses premiers articles de la Constitution de son Titre 1er « De la Belgique fédérale, de ses composantes et de son territoire », nous retrouvons l'article suivant : « *La Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions* »[79], suivi des articles 2 et 3 précisant la nature de ses Communautés et Régions : « *La Belgique comprend trois communautés : la Communauté française, la Communauté flamande et la Communauté germanophone* »[80], ainsi que « *La Belgique comprend trois Régions : la Région wallonne, la Région flamande et la Région bruxelloise* »[81]. Par la suite, dans son article 5, la Constitution y définit les limites territoriales des Régions et les provinces qu'elles comprennent. Concernant les compétences de chaque entité, l'article 35 de la Constitution nous précise que « *L'autorité fédérale n'a de compétences que dans les matières que lui attribuent formellement la Constitution et les lois portées en vertu de la Constitution même. Les communautés ou les régions, chacune pour ce qui la concerne, sont compétentes pour les autres matières, dans les conditions et selon les modalités fixées par la loi* »[82] avant de continuer en l'article 38 « *Chaque communauté a les attributions qui lui sont reconnues par la Constitution ou par les lois prises en vertu de celle-ci* »[83]. En outre, la Constitution précise en son article 36 que « *le pouvoir législatif fédéral s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat* »[84]. De surcroît, comme nous l'apprend les articles 127, 128, 129 et 130 de la Constitution, les Parlements des Communauté française, flamande et germanophone décident par décret les matières culturelles, l'enseignement, la coopération entre les communautés de même que la coopération internationale, y compris la conclusion de traités. Il y est précisé que tout décret émanant de ces Communautés ont force de loi informant donc que les Communautés

[79] Cour Constitutionnelle, *La Constitution de la Belgique fédérale*, https://www.const-court.be/fr/court/basic-text (consulté le 17/03/2025).
[80] *Idem*.
[81] *Idem*.
[82] *Idem*.
[83] *Idem*.
[84] *Idem*.

sont élevées à un même pouvoir que le Fédéral. Les compétences des Parlements des Communautés française et flamande s'exercent également sur l'emploi des langues dans les matières administratives, l'enseignement créé ou subventionné par les pouvoirs publics, les relations sociales dans le monde professionnel y compris dans les documents des entreprises du territoire. Enfin, ces mêmes deux Communautés sont compétentes dans les matières personnalisables.[85]

4.2. Des compétences de l'État belge

Ces articles constitutionnels ne permettent évidemment pas de pouvoir situer précisément les compétences des Communautés, c'est pourquoi la Loi spéciale du 8 août 1980 précise davantage les matières culturelles et personnalisables dans ses articles 4, 5, 6 et 6bis. Il y est noté que les matières culturelles comprennent : « *La défense et l'illustration de la langue, l'encouragement à la formation des chercheurs, les beaux-arts, le patrimoine culturel, les musées et les autres institutions scientifiques culturelles à l'exception des monuments et des sites, les bibliothèques, discothèques et services similaires, les aspects de contenu et techniques des services de médias audiovisuels et sonores à l'exception de l'émission de communications du gouvernement fédéral, le soutien à la presse écrite, la politique de la jeunesse, l'éducation permanente et l'animation culturelle, l'éducation physique, les sports et la vie en plein air, les loisirs, la formation préscolaire dans les prégardiennats, la formation postscolaire et parascolaire, la formation artistique, la formation intellectuelle, morale et sociale, la promotion sociale, la reconversion et le recyclage professionnel, à l'exception des règles relatives à l'intervention dans les dépenses inhérentes à la sélection, la formation professionnelle et la réinstallation du personnel recruté par un employeur en vue de la création d'une entreprise, de l'extension ou de la reconversion de son entreprise, les systèmes de formation en alternance, dans lesquels une formation pratique sur le lieu de travail est complétée en alternance avec une formation dans un institut d'enseignement ou de formation, de promouvoir Bruxelles au niveau national et international* »[86]. Les matières personnalisables comprennent, quant à elles, « *la politique de santé, la politique de dispensation des soins de santé mentale dans les institutions de soins autres que les hôpitaux, la politique de dispensation de soins dans les institutions pour personnes âgées, en ce compris les services de gériatrie*

[85] *Idem*.
[86] Sénat de Belgique, *Art.4 Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles*, in *SenLex*, https://senlex.senate.be/fr/dia/structure/str_126/article/art_1010_fr_2014-01-06/articletext (consulté le 17/03/2025).

isolés, la politique de dispensation de soins dans les services spécialisés isolés de revalidation et de traitement, la politique de revalidation long term care, l'organisation des soins de santé de première ligne et le soutien aux professions des soins de santé de première ligne, les professions des soins de santé en vue de leur agrément, leur contingentement et l'éducation sanitaire, l'aide aux personnes pour la politique familiale en ce compris toutes les formes d'aide et d'assistance aux familles et aux enfants, la politique d'aide sociale, en ce compris les règles organiques relatives aux centres publics d'aide sociale, la politique d'accueil et d'intégration des immigrés, la politique des handicapés, en ce compris la formation; la reconversion et le recyclage professionnels des handicapés et les aides à la mobilité, la politique du troisième âge à l'exception de la fixation du montant minimum, des conditions d'octroi et du financement du revenu légalement garanti aux personnes âgées, la protection de la jeunesse, en ce compris la protection sociale et la protection judiciaire, l'aide sociale aux détenus, en vue de leur réinsertion sociale, l'aide juridique de première ligne »[87]. Les compétences des Régions sont décrites dans l'article 6 et 6bis de cette loi spéciale dans laquelle on y précise que leurs compétences sont : « *L'urbanisme et l'aménagement du territoire, les plans d'alignement de la voirie communale, la rénovation urbaine, la rénovation des sites d'activité économique désaffectés, la politique foncière, les monuments et les sites, la protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit, la politique des déchets, la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes sous réserve des mesures de police interne qui concernent la protection du travail, la production et la distribution d'eau, en ce compris la réglementation technique relative à la qualité de l'eau potable, l'épuration des eaux usées et l'égouttage, l'intervention financière à la suite de dommages causés par des calamités publiques, la protection et la conservation de la nature, les zones d'espaces verts, les zones de parcs et les zones vertes, les forêts, la chasse, la pêche fluviale, la pisciculture, l'hydraulique agricole et les cours d'eau non navigables en ce compris leurs berges, le logement et la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques, les règles spécifiques concernant la location des biens ou de parties de biens destinés à l'habitation, la politique agricole et la pêche maritime, la politique économique, l'importation, l'exportation et le transit d'armes, de munitions, et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire ou de maintien de l'ordre et de la technologie y afférente ainsi que des produits et des*

[87] Sénat de Belgique, *Art.5 Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles*, in *SenLex*, https://senlex.senate.be/fr/dia/structure/str_126/article/art_1032_fr_2014-01-06/articletext (consulté le 17/03/2025).

technologies à double usage, les richesses naturelles, les règles spécifiques concernant le bail commercial, le tourisme, une partie de la distribution et le transport local d'électricité et du gaz, les sources nouvelles d'énergie sauf le nucléaire, la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales et des collectivités supracommunales, les fabriques d'églises et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, les funérailles et sépultures, le placement des travailleurs, les programmes de remise au travail des demandeurs d'emplois inoccupés, en ce compris en matière d'économie sociale, la compétence de décision et d'exécution en matière de contrôle de la disponibilité active et passive des chômeurs et d'imposition des sanctions y relatives, les réductions de cotisations patronales de sécurité sociale qui sont établies en fonction des caractéristiques propres des travailleurs, la promotion des services et emplois de proximité, les agences locales pour l'emploi (ALE), les routes et leurs dépendances, les voies hydrauliques et leurs dépendances, les ports et leurs dépendances, les défenses côtières, les digues, l'équipement et l'exploitation des aéroports et des aérodromes publics, le transport en commun urbain et vicinal, en ce compris les services réguliers spécialisés , les services de taxis et les services de location de voitures avec chauffeur, les règles de police de la navigation sur les voies navigables, les normes techniques minimales de sécurité en matière de construction et d'entretien des routes et de leurs dépendances, et des voies hydrauliques et leurs dépendances, le bien-être des animaux, la politique en matière de sécurité routière »[88], et les compétences résiduaires parmi d'autres. En outre, « *Les Communautés et les Régions sont compétentes pour la recherche scientifique, dans le cadre de leurs compétences respectives, en ce compris la recherche en exécution d'accords ou d'actes internationaux ou supranationaux* »[89].

Enfin, les compétences de l'État fédéral regroupent notamment « *les finances, l'armée, la justice, la sécurité sociale, les affaires étrangères, une partie importante de la santé publique et des affaires intérieures* »[90].

Par ces descriptions des compétences aux différents niveaux de pouvoir, nous comprenons que certaines compétences sont limitées à un seul de ces niveaux, tandis que d'autres sont partagées entre différents niveaux de pouvoir tel que les compétences relatives à

[88] Sénat de Belgique, *Art.6 Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles*, in *SenLex*, https://senlex.senate.be/fr/dia/structure/str_126/article/art_1087_fr_2018-07-30/articletext (consulté le 17/03/2025).

[89] Sénat de Belgique, *Art.6bis Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles*, in *SenLex*, https://senlex.senate.be/fr/dia/structure/str_126/article/art_1309_fr_2014-01-06/articletext (consulté le 17/03/2025).

[90] Belgium.be, *La Belgique, Les compétences des autorités fédérales*, https://www.belgium.be/fr/la_belgique/pouvoirs_publics/autorites_federales/competences_autorites_federales (consulté le 18/03/2025).

la santé. De même, nous pouvons imaginer que certains textes de lois puissent inclure différentes compétences faisant interagir différents niveaux de pouvoir, et rendant le lobbying plus compliqué à réaliser par la multiplicité d'institutions concernées.

4.3. La Belgique : lasagne institutionnelle et particratie ?

Ceci situe plus précisément la manière dont cette Monarchie Constitutionnelle parlementaire est composée, souvent considérée comme une lasagne institutionnelle par les nombreux niveaux de pouvoir se chevauchant parfois lorsque, sur certains territoires, des compétences sont en partie gérées par une Région, en partie par une Communauté et une autre partie par le Fédéral et doivent donc régulièrement se coordonner. Dans ce même cadre, la Commission Communautaire Française (COCOF) et la Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) sont considérées comme les « antennes » de, respectivement, la Communauté française et de la Communauté flamande sur le territoire bruxellois étant bilingue, et sont regroupés au sein de la Commission Communautaire Commune (COCOM) tout en se coordonnant souvent avec les entités fédérées. Lors de la crise du Covid, la Belgique s'était donc retrouvée avec 9 Ministres compétents en matière de santé sur le territoire qui devaient se coordonner. À cela faut-il encore ajouter les pouvoirs locaux appelés « décentralisés » à savoir les provinces et les communes. À l'inverse au-dessus du Fédéral et des entités fédérées peut s'ajouter, notamment, l'Union européenne dont le siège est situé en Région bruxelloise.[91,92,93]

Cette complication institutionnelle caractéristique d'une construction basée sur un fédéralisme centrifuge et asymétrique devrait être prise en compte lors de l'analyse de l'articulation du lobbying en Belgique. À elle devrait s'ajouter l'importance des partis politiques dans l'organisation de l'État. Les partis (et surtout leurs Présidents) ont le pouvoir de former des gouvernements, de réaliser des nominations politiques ; ils ont les ressources afin de pouvoir donner les orientations politiques de ce système proportionnel. Cela est dû à la forte discipline de parti qui existe en Belgique et qui rend le Président de parti très influant, amenant certains politologues à qualifier la Belgique de particratie ou de démocratie de partis. Cet élément de particratie théorique se retrouve également dans les grandes subventions et dotations

[91] Jean Faniel, (2019), *En Belgique 2+2 ne font pas toujours 4*, in *les @nalyses du CRiSP en ligne*, https://www.crisp.be/crisp/wp-content/uploads/analyses/2019-10-01_ACL-Faniel_J-2019-Imagine-En_Belgique_2+2_ne_font_pas_toujours_4.pdf (consulté le 18/03/2025).
[92] Sarah Saadi-Garcia, *« Pourquoi y a-t-il une lasagne institutionnelle en Belgique ? »*, in *Le Soir*, https://www.lesoir.be/547133/article/2023-11-02/pourquoi-y-t-il-une-lasagne-institutionnelle-en-belgique (consulté le 18/03/2025).
[93] Belgium.be, *La Belgique, structure de l'Etat fédéral et des niveaux de pouvoir*, https://www.belgium.be/fr/la_belgique/pouvoirs_publics/la_belgique_federale/structure (consulté le 18/03/2025).

données aux partis qui possèdent ainsi d'importants moyens et ressources. Elle se retrouve aussi à l'importance de la position donnée à une ou un candidat sur les listes électorales qui est décidée par le parti et influence les chances du candidat d'être élu. À noter également qu'une grande quantité des lois ne proviennent pas des Parlements mais des Gouvernements, dont les Ministres dépendent et sont chapeautés par les Présidents de partis, de même que les « cabinettards », qui proviennent du parti du Ministre et sont parfois imposés.[94] Comme l'écrivent Lieven De Winter et Patrick Dumont : « *The extreme fragmentation of the Belgian party system in combination with increasing need for multilevel coordination have enhanced the position of political parties in the Belgian polity. In that sense, Belgium has become even more partitocratic that in the heyday of the 1970 and 1980s* »[95].

Par cette potentielle particratie, en cas de règlementation même stricte du lobbying, un contournement de cette règlementation serait possible. En effet, le lobbying pourrait se muter non plus en influence des élus par le biais des institutions, mais bien en influence sur les individus en tant que tel au sein des partis, contournant ainsi les mécanismes de règlementations institutionnelles des pratiques de lobbying. De même, nous devrons garder en tête que quelle que soit l'influence des lobbies, ce sont bien les élus politiques (et implicitement également les partis politiques comme nous l'avons vu dans ce présent chapitre) qui sont les décideurs, et qu'il est également nécessaire de règlementer ces décideurs afin d'éviter notamment le pantouflage et le patronage parmi d'autres pratiques de corruption indirecte.

4.4. Le lobbying au niveau Fédéral et de la Chambre des représentants

Ainsi, nous comprenons que le lobbying peut s'implanter de manière très particulière dans un système fédéral belge que certains considèrent comme une lasagne institutionnelle, ou, dans une autre mesure, comme un système particratique. Il serait donc intéressant d'étudier la manière dont le lobbying s'adapte aux particularités du système institutionnel belge compliqué.

Avant toute chose, il est utile de préciser que l'exercice des activités de lobbying est bel et bien autorisé en Belgique y compris au sein même de la Constitution. Ainsi, l'article 27 stipule que « *Les Belges ont le droit de s'associer; ce droit ne peut être soumis à aucune*

[94] Yannick Vanderborght, (2020-2021), *Syllabus du cours d'Institutions Politiques de la Belgique POLS1112*, Université Saint-Louis Bruxelles, pp39-44, 57-59, 67-68.
[95] Lieven De Winter, Patrick Dumont, (2009), *Do Belgian parties undermine the democratic chain of delegation?*, in *M. Brans, L. De Winter & W. Swenden (eds.), The Politics of Belgium. Institutions and policy under bipolar and centrifugal federalism*, London: Routledge, p.110. Cf. aussi le chapitre intitulé 'Het gewicht van de particratie' dans DEWACHTER, Wilfried (2001), De mythe van de parlementaire democratie. Een Belgische analyse. Leuven: Acco.

mesure préventive »[96] et l'article 28 complète : « *Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes. Les autorités constituées ont seules le droit d'adresser des pétitions en nom collectif* »[97]. Le droit de s'assembler et le droit de s'adresser aux autorités publiques via notamment des pétitions étant des activités de lobbying sont donc protégées par la Constitution.

Concrètement, bien que la pratique du lobbying soit présente depuis bien longtemps dans presque tous les pays, elles ne sont encadrées que depuis 2010 au niveau européen, depuis 2012 aux Pays-Bas via un registre des lobbies, depuis 2013 en France, et malheureusement bien plus tard pour la Belgique à savoir en 2017-2018. L'absence de cadre dans les pratiques de lobbying en Belgique a été dénoncé par le Groupe d'État Contre la Corruption (GRECO) en 2014 qui a conseillé la Belgique d'éclaircir la législation concernant les relations entre les députés et les lobbyistes. Par après, le 29 novembre 2017, une proposition de loi a été réalisée afin de pouvoir instaurer un registre des lobbies dans le règlement de la Chambre des représentants. Dans le même temps, le 13 décembre 2017, la commission fédérale de déontologie a rédigé un avis sur ces relations précitées lors des rédactions de lois, notamment « *afin d'accroître la transparence du pouvoir législatif belge* »[98]. Finalement, ce n'est que le 19 juillet 2018 que la Chambre des représentants a intégré un réel registre des lobbies ainsi qu'un code de conduite combiné et accueilli à l'unanimité des membres présents de la Chambre des représentants.[99] Il est intéressant de préciser que, même si ce registre possède de grandes similitudes avec celui du Parlement européen, plusieurs éléments distinctifs sont visibles. Parmi ceux-ci nous pouvons mentionner un champ d'application davantage limité et n'incluant ni le pouvoir exécutif via le Gouvernement fédéral, ni le Sénat.[100] Cela a d'ailleurs été souligné par la Commission européenne via une Recommandation adressée à la Belgique en 2022 concernant l'État de Droit en Union européenne. La Commission européenne soulignait alors l'absence d'un registre de transparence efficace et demande d'établir « *une empreinte*

[96] Cour Constitutionnelle, *La Constitution de la Belgique fédérale*, https://www.const-court.be/fr/court/basic-text (consulté le 17/03/2025).
[97] *Idem*.
[98] Guillaume Croisant, Kevin Xhebexhia, (2021), *La transparence du lobbying en Belgique : état des lieux et perspectives*, in *Journal tribunaux*, https://dipot.ulb.ac.be/dspace/bitstream/2013/369256/3/jt2021_33p676.pdf (consulté le 29/03/2025).
[99] Chambre des représentants de Belgique, *Proposition visant à insérer dans le Règlement de la Chambre des représentants un article relatif au registre des lobbies, texte adopté par la Commission du règlement et de la réforme du travail parlementaire*, https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/2803/54K2803003.pdf (consulté le 01/04/2025).
[100] *Idem*.

législative applicable à la fois aux membres du Parlement et du Gouvernement »[101]. Néanmoins, dans son rapport de 2024, la Commission européenne souligne l'accomplissement de ces aspects par la Belgique, tout en précisant qu'il est recommandé de : « *renforcer le cadre d'intégrité, notamment en adoptant des règles sur les cadeaux et les avantages accordés aux membres du Parlement, ainsi que des règles sur le (rétro)pantouflage pour le gouvernement et ses cabinets ; achever la réforme législative sur le lobbying, en établissant un cadre comprenant un registre de transparence et une empreinte législative applicables à la fois aux membres du Parlement et du gouvernement* »[102]. Ce registre des lobbies est intégré, en date du 18 février 2025 par 226 organisations, entreprises ou représentations d'intérêts et reprend le nom de l'organisation, la ou les personnes de contacts pour chaque organisation, et le secteur dans lequel l'organisation gère ou défend des intérêts ainsi que leur site web.[103]

Concrètement, le registre des lobbies de la Chambre des représentants est institué par l'article 163ter de son règlement. Ainsi, l'obligation d'inscription dans ce registre est encadré selon un listing précis :

- les cabinets d'avocats et de consultance ;
- les organisations de représentation professionnelle ;
- les ONG ;
- les organisations de recherches et universitaires ;
- les organisations religieuses et représentations de communautés religieuses ;
- les organisations de représentations d'autorités politiques ;
- les « représentants internes » définis par l'Union européenne comme les sociétés réalisant du lobbying ou des plaidoyers publics pour leur propre compte avec les autorités publiques. Néanmoins, la description de ce que défini ce terme de « représentants internes » n'est pas elle-même définie dans le règlement de la Chambre.

En outre, l'inscription par une organisation dans ce registre est obligatoire que lorsque l'organisation a l'intention d'effectivement influencer les procédures de rédaction de législation ou de mise en œuvre de politiques publiques ou de ses processus de décision de la Chambre des

---

[101] Commission européenne, (2022), *Annexe de la communication de la commission au parlement européen, au Conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions. Rapport 2022 sur l'état de droit*, https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/6_1_194542_comm_recomm_fr.pdf (consulté le 01/04/2025).

[102] Commission européenne, (2024), *SWD(2024) 801 final, Document de travail des services de la Commission, Rapport 2024 sur l'état de droit, Chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Belgique accompagnant le document : Communication de la commission au parlement européen, au Conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions. Rapport 2024 sur l'état de droit,* https://commission.europa.eu/document/download/ac09a9ad-63c4-4c65-bf36-d032b605a015_fr?filename=8_1_58050_coun_chap_belgium_fr.pdf (consulté le 01/04/2025).

[103] La Chambre des représentants, *Lobbyregister – Registre des Lobbies*, https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/lobby/lobbyregister.pdf (consulté le 01/04/2025).

représentants. Une organisation voulant défendre ses intérêts à la Chambre des représentants a l'obligation de s'inscrire dans ce registre si son activité fait partie du listing précité et que son intention est d'influencer la prise de décision. Il existe ainsi un nombre conséquent d'organisations ou d'activités n'étant pas obligées de s'inscrire dans ce registre comme les organisations fournissant des conseils juridiques, ou entreprises défendant les impacts juridiques d'une législation de la Chambre des représentants, les activités de syndicats se contenant à leur rôle de syndicat décrit par la loi, les activités et organisations contactées par des Députés eux-mêmes afin de recevoir leur avis ou expertise. Lors de l'inscription de l'organisation dans le registre des lobbies, s'en suit automatiquement une obligation de suivre un code de conduite définit par la Chambre des représentants et précisant les relations entre lobbies et députés[104] : « *lors de la prise de contact avec le parlementaire, le lobbyiste devra indiquer clairement aux députés les intérêts qu'il représente, et garantir l'exactitude des données reprises à tout moment à son sujet dans le registre. Ensuite, lors des interactions entre le lobbyiste et le parlementaire, le lobbyiste ne pourra avoir recours à aucune démarche malhonnête en vue d'obtenir des informations. De plus, le lobbyiste est obligé de fournir des informations complètes, à jour et non trompeuses lorsqu'il interagit avec les parlementaires. Enfin, le point g) du Code de conduite fait office de disposition catch all pour toutes les réglementations d'éthique ou de bonne gouvernance existantes en prévoyant que les lobbyistes devront s'abstenir de toute obstruction à la mise en œuvre de ces règles* »[105]. À priori, certains seraient tentés d'interpréter cela comme un cadre assez clair et précis. Cependant, une faiblesse conséquente est à signaler à savoir l'absence de sanctions prévue en cas de non-respect des obligations d'inscription dans ce registre ou de suivi du code de conduite. Enfin, concernant le Sénat, aucune règlementation en matière de lobbying n'est intégrée si ce n'est un code de déontologie classique auquel sont soumis les Députés mais relève d'une sorte de droit supplétif étant donné qu'aucune sanction n'y est assimilé en cas de manquement, ce qui est d'ailleurs dénoncé par le GRECO depuis 2014. [106]

Nous comprenons dès lors la faiblesse et les lacunes de la règlementation du lobbying et du registre des lobbies notamment par l'absence de contrainte à l'enregistrement des organisations de défense d'intérêts suite à une série d'exceptions. Nous pouvons également souligner que ce registre ne demande aucunement de répertorier de manière transparente les

[104] Guillaume Croisant, Kevin Xhebexhia, (2021), *La transparence du lobbying en Belgique : état des lieux et perspectives*, in *Journal tribunaux*, https://dipot.ulb.ac.be/dspace/bitstream/2013/369256/3/jt2021_33p676.pdf (consulté le 29/03/2025).
[105] *Idem*.
[106] *Idem*.

rencontres et échanges entre des lobbies et des décideurs politiques, ni même sur les budgets alloués par les organismes à la défense d'intérêts et aux missions de représentations en Belgique, ni sur le contrôle indépendant de la justesse et de la véracité des informations reprises dans ce registre.[107]

Enfin concernant la règlementation liée à la corruption, l'article 246 du Code pénal souligne deux types différents d'infractions déjà décrites dans le cadre de la définition de la corruption arrêtée de ce travail à savoir une corruption active et une corruption passive.[108] En outre, un registre des cadeaux aurait dû voir le jour mais a pris du plomb dans l'aile. En effet, *La Libre* nous informe de l'envoi d'un rapport vide de la part de la Chambre des représentants au GRECO alors que des avancées étaient attendues pour le 31 mars 2025. Cela est dû à un manque de réunions dédiées à ce sujet en 2024, année durant laquelle une seule réunion a été tenue à la Chambre et durant laquelle les Parlementaires sont restés en désaccord total sur la définition des termes de « cadeaux » et de « lobby ». Qu'à cela ne tienne, le nouveau Gouvernement Arizona a déclaré vouloir fonder un « pool anticorruption » notamment via l'aide d'experts.[109] De même, nous pouvons percevoir, en absence actuelle d'avancées concrètes de la part des autorités publiques, une autorégulation du secteur du lobbying via l'association BePact. Cette association rassemble divers lobbies d'univers différents voulant « *organiser, promouvoir, représenter et fournir un soutien aux professionnels des affaires publiques (ce qui inclut notamment des activités telles que la représentation des intérêts et le lobbying) en Belgique et à l'étranger* »[110]. Elle a d'ailleurs développé une propre charte de déontologie en 10 points regroupés en 3 catégories : la transparence, l'intégrité et le respect. Parmi ces 10 principes, nous pouvons noter[111] :

- L'honnêteté quant à l'identité du décideur politique et du lobbyiste ainsi que la sincérité sur les intérêts défendus ;
- L'évitement automatique de tout conflit d'intérêts ou de défense d'intérêts conflictuels concernant le sujet de l'échange ;

---

[107] Samuel Defacqz, Theodoros Koutroubas, (2023), *La règlementation du lobbying en Belgique : état des lieux et pistes de réflexion pour un encadrement de la représentation des intérêts*, in *Revue générale*, pp139-153, https://www.researchgate.net/publication/373102161_La_reglementation_du_lobbying_en_Belgique_etat_des_lieux_et_pistes_de_reflexion_pour_un_encadrement_de_la_representation_des_interets (consulté le 01/04/2025).
[108] Guillaume Croisant, Kevin Xhebexhia, (2021), *La transparence du lobbying en Belgique : état des lieux et perspectives*, in *Journal tribunaux*, https://dipot.ulb.ac.be/dspace/bitstream/2013/369256/3/jt2021_33p676.pdf (consulté le 29/03/2025).
[109] Nicolas Gobiet, (2025), *Humeur : Non, la lutte contre la corruption n'est pas une priorité en Belgique*, in *La Libre*, https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2025/04/01/humeur-non-la-lutte-contre-la-corruption-nest-pas-une-priorite-en-belgique-2EWLHFA3GBATFBANPNXPSWK4AA/ (consulté le 02/04/2025).
[110] Bepact, *Mission*, https://bepact.be/en/mission (consulté le 02/04/2025).
[111] Bepact, *Bepact Charter*, https://bepact.be/en/charter-of-ethical-conduct (consulté le 02/04/2025).

- La légitimé de la défense d'intérêts via la communication et des échanges d'informations en voulant élargir le savoir de décideurs politiques ;
- La fiabilité, la justesse et la qualité des informations transmises ;
- Le respect de l'autonomie et de l'intégrité de l'ensemble des acteurs sans mettre en danger l'indépendance de chacun ;
- Le professionnalisme du lobbyiste réalisant ses activités de manière professionnelle en connaissance de cause, en respectant les accords professionnels, en respectant chacun des interlocuteurs, en étant informé sur les dernières avancées législatives en la matière ;
- La transparence du lobbyiste sur les contacts qu'il a obtenu dans le cadre de ses activités, sur ses mandats, compétences et buts de sa mission ;
- La reconnaissance et la confidentialité des informations sensibles qui se doivent de l'être ;
- Le respect des règles propres à son activité professionnelle ;
- L'application scrupuleuse de cette charte afin de ne pas ternir la réputation des activités de lobbying et de Public Affairs dans le cadre des processus démocratiques et de sa contribution sociétale.

Malgré cela, et tout en soulignant l'effort de BePact ainsi que la noblesse de leurs intentions, aucune sanction n'est prévue en cas de manquement à ce code qui n'est d'ailleurs aucunement obligatoire étant donné que cette organisation n'est pas un organe légitime de régulation du lobbying.[112]

Cette charte déployée par BePact pour ses propres membres s'applique ainsi au niveau Fédéral (Chambre des représentants, Sénat et Gouvernement fédéral), mais également aux autres niveaux de pouvoirs belges comme les Communautés et les Régions. Ces entités fédérées possèdent donc leur propre autonomie comme déjà présenté ci-dessus. Dès lors, elles doivent également développer leurs propres règlementations du lobbying pour leurs institutions politiques et publiques spécifiques. Ainsi, qu'en est-il de la règlementation du lobbying à ces niveaux de pouvoirs ?

4.5. Le lobbying au niveau des entités fédérées

Le lobbying aux niveaux de pouvoirs des entités fédérées et autres couches institutionnelles ne sont pas à négliger. En effet, comme vu précédemment concernant la

[112] Guillaume Croisant, Kevin Xhebexhia, (2021), *La transparence du lobbying en Belgique : état des lieux et perspectives*, in *Journal tribunaux*, https://dipot.ulb.ac.be/dspace/bitstream/2013/369256/3/jt2021_33p676.pdf (consulté le 29/03/2025).

distribution des compétences des Communautés et des Régions, la plupart des compétences sont exclusives et sont ainsi exercées par exemple uniquement par les Régions. Dans ce cas, nous pouvons déduire qu'une entreprise, ONG, syndicat ou autres organisations spécialisées dans un domaine étant du ressort des Régions feront du lobbying au sein des institutions politiques de la Région concernée. C'est d'ailleurs ce que confirme la Belgian Historic Vehicle Association (BEHVA) : « *Par conséquent, depuis 2014, la réglementation du contrôle technique, la fiscalité, l'environnement, … sont devenues des compétences régionales, alors que l'immatriculation reste une compétence fédérale. Les activités de lobbying doivent être, dorénavant, menées à 4 niveaux de pouvoir, chacun dirigé par des majorités politiques différentes. La BEHVA reste un organe consultatif, et ce sont les pouvoirs politiques respectifs qui prennent les décisions finales relatives à la mobilité. Les trois régions et le fédéral travaillent pour le moment sur l'évolution de ces différentes réglementations, aussi bien au niveau fiscal que technique, etc…, et la BEHVA reste, plus que jamais, active pour défendre le véhicule historique et ses membres. Cependant, cela ne signifie pas que l'on obtient toujours le même règlement pour le même sujet, même si nous utilisons ou proposons la même argumentation pour chaque dossier. En outre, cela dépend souvent de la composition du gouvernement régional, qui change beaucoup selon la région* »[113]. Cet exemple relève également bien toute la complexité du lobbying au sein des institutions politiques belges qui se doit donc d'être adapté et compris par les défenseurs d'intérêts afin d'articuler au mieux leur travail. Nous retrouvons également, dans cet exemple, la nécessité pour une organisation de coordonner différents lobbying sur différents niveaux de pouvoir pour une seule thématique donnée mais dont les compétences sont réparties entre couches institutionnelles rendant les pratiques plus complexes mais néanmoins pas impossibles.

Au niveau de la Communauté française (ou Fédération Wallonie-Bruxelles), le Parlement de cette Communauté a adopté, à l'article 104 de son règlement, un registre des représentants d'intérêts en date du 26 avril 2023. Lors de la lecture de l'article, nous remarquons immédiatement qu'aucun caractère obligatoire n'est mentionné mais est plutôt conseillé : « *sont censées s'enregistrer dans le registre* »[114]. Concrètement, les organisations visées par le registre sont les cabinets de consultances, d'avocats et indépendants, les « représentants internes », les

[113] BEHVA, *Lobbying national et régional, introduction*, https://www.behva.be/fr/lobbying-national-et-regional/?fbclid=IwY2xjawJamHBleHRuA2FlbQIxMAABHcnRNx7iSvcmtTFkxNpxwZad80wXLZh419BpwcdlLH5wE1IkJXUEIfiaUQ_aem_3VW9L6_G0-5vHawN_NlwLQ (consulté le 03/04/2025).

[114] Parlement de la Communauté française, *Règlement du Parlement mis à jour le 21 juin 2023*, https://back.pfwb.be/sites/default/files/2023-06/23-06-21%20-%20re%CC%80glement%20du%20parlement%20-%20texte%20consolide%CC%81.pdf (consulté le 03/04/2025).

syndicats et représentations socio-professionnelles, les ONG, les universités et groupes de réflexions, les représentations de groupes religieux, et les représentants d'autorités locales, ayant pour objectif d'influencer la mise en place ou la rédaction de politiques publiques ou de ses processus du Parlement. À priori, nous nous retrouvons une nouvelle fois dans la même lignée que la règlementation du lobbying réalisé par la Chambre des représentants. Néanmoins, le Parlement de la Communauté française explique que les « *activités concernant la fourniture de conseils juridiques et d'autres conseils professionnels* »[115] ne sont pas couvertes dans le cadre d'expertise et de conseils sur une situation juridique spécifique, de présentation d'études fiables sur les conséquences d'un changement législatif dans le domaine d'activité, de procédures de médiation concernant un litige, des compétences régulières des syndicats dans le dialogue social, de la demande d'un Député d'obtenir une expertise, parmi d'autres. En somme, un nombre conséquent d'exclusions de ce registre. Ce dernier comprend ainsi le nom de l'organisation, le secteur d'activités, la personne de contact ainsi que ses coordonnées et devant respecter un code de conduite. Ce code de conduite demande la transparence sur l'organisation que le lobbyiste représente lors de tout contact avec le Parlement, le lobbyiste ne peut aucunement réalisé ses activités afin d'acquérir des informations de manière malhonnête, il ne peut aucunement revendiquer avoir des relations officielles avec le Parlement, il ne peut point partager à des fins monétaires des documents obtenus via le Parlement, il doit suivre les principes de bonne gouvernance et ne peut pas nuire ou bloquer la mise en place de politiques publiques.[116] Nous nous retrouvons une nouvelle fois devant un code de conduite assez vide de sens et très peu contraignant tout comme le registre des représentants d'intérêts. Ce dernier est d'ailleurs aucunement contraignant ou obligatoire, et bien que ce registre ait été adopté en 2023, il s'avère qu'en date du 23 janvier 2025, ce registre est composé … de deux organisations dont une est une organisation de représentation citoyenne.[117] En d'autres termes, nous nous trouvons face à une règlementation du lobbying en Communauté française qui est vide de sens et loin d'être efficace ne visant uniquement son Parlement et non son Gouvernement.

Quant à la Région wallonne, cette dernière a adopté l'article 132bis le 26 avril 2024 permettant l'instauration d'un registre des représentants d'intérêts de même qu'un code de

[115] *Idem*.
[116] *Idem*.
[117] Fédération Wallonie-Bruxelles / Le Parlement, *Registre des représentants d'intérêts*, https://back.pfwb.be/sites/default/files/2025-01/25-01-22%20-%20Registre%20des%20repe%CC%81sentants%20d%27inte%CC%81re%CC%82ts.pdf (consulté le 03/04/2025).

conduite.[118] Cet article est une réplique exacte de la règlementation du lobbying de la Communauté française tant pour son registre que pour son code de conduite.[119] Là encore, nous pouvons remarquer que le registre des représentants d'intérêts est complété, en date du 20 décembre 2024, par … deux organisations dont une entreprise pharmaceutique et une ASBL de consultance spécialisée et représentant une catégorie de population.[120]

Ceci dit, la Fédération Wallonie-Bruxelles et la Région wallonne ont le mérite d'avoir bel et bien inclus un(e) (semblant de) règlementation sur les pratiques de lobbying dans son Parlement, ce qui n'est pas le cas des autres entités fédérées d'après mes récentes recherches, ni pour la Communauté flamande, ni pour la Communauté germanophone, ni pour la Région flamande, ni pour la Région bruxelloise. Ce sont d'ailleurs des éléments étant pointé par Guillaume Croisant et Kevin Xhebexhia en 2021 qui mentionnent que « *les entités fédérées n'ont également pas encore adopté de cadre réglementaire spécifique aux lobbies, bien que les dispositions relatives aux conflits d'intérêts de leurs codes d'éthiques et de déontologie soient susceptibles de trouver à s'appliquer. Néanmoins, ici aussi, la matière semble susceptible d'évolution comme en atteste la déclaration de politique régionale pour la Wallonie de 2019 qui prévoit l'adoption d'un code de conduite dans le chapitre consacré à la gouvernance* »[121]. Ce constat est d'ailleurs partagé plus tard par le Professeur Defacqz et le Professeur Koutroubas soulignant en 2023 que « *bien que sa portée soit extrêmement limitée, il faut noter que cette décision de la Chambre semble constituer actuellement l'initiative la plus importante en matière de réglementation du lobbying dans le Royaume. L'état des lieux au sein des régions et communautés montre qu'aucune réglementation ambitieuse n'y a cours* »[122].

4.6. État des lieux de la règlementation du lobbying en Belgique

Ainsi, nous pouvons comprendre que, par la complexité institutionnelle de la Belgique et de ses particularités politiques, la règlementation du lobbying en Belgique n'est pas du tout

[118] Parlement de Wallonie, *Registre des représentants d'intérêt*, https://www.parlement-wallonie.be/registre-des-representants-dinteret (consulté le 03/04/2025).
[119] Parlement wallon, *Règlement du Parlement wallon*, https://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/documentation/roi.pdf (consulté le 03/04/2025).
[120] Parlement de Wallonie, *Registre des représentants d'intérêt*, https://www.parlement-wallonie.be/media/doc/pdf/registre_rep_int/a7a1_registe_repr_int_161224.pdf (consulté le 03/04/2025).
[121] Guillaume Croisant, Kevin Xhebexhia, (2021), *La transparence du lobbying en Belgique : état des lieux et perspectives*, in *Journal tribunaux*, https://dipot.ulb.ac.be/dspace/bitstream/2013/369256/3/jt2021_33p676.pdf (consulté le 29/03/2025).
[122] Samuel Defacqz, Theodoros Koutroubas, (2023), *La règlementation du lobbying en Belgique : état des lieux et pistes de réflexion pour un encadrement de la représentation des intérêts*, in *Revue générale*, pp139-153, https://www.researchgate.net/publication/373102161_La_reglementation_du_lobbying_en_Belgique_etat_des_lieux_et_pistes_de_reflexion_pour_un_encadrement_de_la_representation_des_interets (consulté le 01/04/2025).

homogène. De même, les pratiques de lobbying peuvent être rendues très complexes par cette difficulté à s'adapter et s'intégrer à un fédéralisme centrifuge et asymétrique composé de multiples couches dignes d'une lasagne institutionnelle à compétences parfois transversales. Néanmoins, nous avons pu observer des tentatives de règlementations du lobbying. D'abord au niveau fédéral grâce à un registre des lobbies couplé d'un code de déontologie sommaire. Ensuite au niveau communautaire de manière hétérogène et éparse entre communautés grâce à un essai de registre des lobbies (pour l'instant inutilisé) là aussi couplé avec un code de déontologie sommaire. Enfin au niveau régional, là encore de manière assez hétérogène entre régions par le biais d'un registre des lobbies (pour l'instant inutilisé) et lié à un code de déontologie rudimentaire. Cela a notamment poussé des organisations de défense d'intérêts eux-mêmes à se rassembler au sein de BePact afin d'adhérer à une charte de déontologie plus claire élaborée par eux-mêmes.

En outre, à la fois par cette complexité institutionnelle et par l'importance des partis politiques et de leurs présidents dans le cycle des politiques publiques, les pratiques de lobbying pourraient muter par efficacité des actions à mener. En effet, si le lobbying devient trop complexe à entreprendre via les mécanismes institutionnels classiques, les institutions pourraient être contournées en tant que tel. L'objectif deviendrait donc de toucher les personnes et organes décideurs des partis qui ont la facilité de donner des ordres transversaux aux niveaux de pouvoirs et institutions. Il est donc important voire primordial de pouvoir inclure toutes les pratiques de lobbying, en ce compris les pratiques moins institutionalisées, dans toute règlementation.

Enfin, les règlementations du lobbying prennent leurs sources dans les dérives illégales de certaines pratiques. Nous avions, en amorce de ce présent mémoire, défini les termes de « lobbying » mais également de « corruption ». À ce dernier terme, nous définissions donc deux concepts à savoir le concept de corruption active et celui de corruption passive. Pour rappel, « On parle de corruption publique passive lorsqu'une autorité publique, une personne investie d'une mission de service public ou un élu sollicite, accepte ou reçoit, directement ou par l'intermédiaire d'une autre personne, pour lui-même, pour ses intérêts propres ou pour quelqu'un d'autre, une offre, une promesse ou un avantage de n'importe quelle nature pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte relevant de ses fonctions ou facilité par elles ». Cette définition s'axe donc aussi sur la responsabilité des élus et décideurs politiques lors de toute corruption qui, comme le rappelle le Professeur Theodoros Koutroubas, sont loin d'être blancs lors de faits

de corruption.[123] Ainsi, nous pouvons souligner l'absence de règlementation réelle des élus en Belgique, si ce n'est une partie des codes de déontologie qui les inclus mais sont loin d'être contraignant.

En conclusion, la règlementation des pratiques de lobbying en Belgique est très lacunaire quels que soient les niveaux de pouvoirs, de même que la règlementation des élus est loin d'être un objectif atteint. Toujours est-il qu'il faille établir des points de comparaison.

[123] Amandine Cloot, (2023), *Theodoros Koutroubas (UCLouvain) : « Il faut interdire les voyages payés et les cadeaux aux élus »*, in *Le Soir*, https://www.lesoir.be/500641/article/2023-03-13/theodoros-koutroubas-uclouvain-il-faut-interdire-les-voyages-payes-et-les (consulté le 26/04/2025).

5. Où se situe la règlementation du lobbying en Belgique en comparaison avec d'autres pays ?

Ces comparaisons internationales permettront de mieux comprendre l'état d'avancement de la Belgique en termes de règlementation des pratiques du lobbying. Pour faire cela, nous allons réaliser une série de comparaisons assez larges. Étant donné que la Belgique fait partie de l'Union européenne, nous allons observer la situation dans ces autres États membres dans un premier temps. Dans un second temps, nous allons nous intéresser à la règlementation du lobbying de manière plus internationale au Canada. Ce dernier pays, voire même précisément la province du Québec, est d'ailleurs souvent décrit ou cité comme le pays règlementant le mieux le lobbying.[124] Nous finirons par conclure ce chapitre avec un état des lieux résumé de la règlementation du lobbying dans les pays cités ainsi qu'en comparant avec la situation actuelle en Belgique.

5.1. Situation dans les autres pays de l'Union européenne

Afin de réaliser cet état des lieux transversal aux États membres de l'Union européenne, nous allons nous baser sur une étude comparative des dispositifs d'encadrement du lobbying publié en octobre 2020 par la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP). Ce rapport indique que près de la moitié des États membres possèdent au minimum une législation qui encadre les pratiques de lobbying, et que 90% de ces États membres possédant une législation imposent aux groupes d'intérêts de s'inscrire dans un registre des lobbies. Parmi les acteurs n'obligeant aucune inscription à ce registre, nous pouvons retrouver notamment les institutions européennes. En France, en Irlande, en Lithuanie et en Slovénie, le contrôle de ce registre des lobbies est réalisé par un organe indépendant pouvant réaliser des enquêtes et dresser des sanctions comme l'impossibilité de se réinscrire dans le registre des lobbies, des amendes, ou l'impossibilité de réaliser des pratiques de lobbying pendant un certain temps. Par ailleurs, l'Irlande, en plus d'obliger cette inscription, a élargi ce registre à « *toutes les personnes morales de droit privé et toutes les personnes physiques, que ce soient des lobbyistes professionnels ayant pour objet d'exercer des activités de lobbying au nom d'un*

[124] Organisation for Economic Co-Operation and Development, *The Regulation of Lobbying in Quebec, Canada*, in *OECD Public Governance Reviews*, https://www.oecd.org/en/publications/the-regulation-of-lobbying-in-quebec-canada_ec0cfef3-en/full-report.html (consulté le 26/04/2025).

client, ou des lobbyistes intervenant au sein de sociétés ou organisations »[125]. Par ailleurs, la HATVP précise que ce registre des lobbies est mis en ligne « en données ouvertes » pour la moitié des États membres, bien que certains fichiers en ligne sont assez complexes à exporter notamment pour l'Allemagne. De plus, les pratiques de lobbying touchent les décideurs publics, encore faut-il les définir. À cette fin, tandis que la Slovénie inclut les fonctionnaires dans la définition de décideurs publics, les Pays-Bas et l'Italie se concentre eux que sur un encadrement du pouvoir législatif via les Députés. Également, tandis que l'Allemagne intègre tant les membres du Parlement que du Gouvernement fédéral, l'Écosse, quant à elle, se focalise sur l'ensemble des acteurs directement impliqués dans la création de lois. Concernant les techniques de pantouflage, une majorité qualifiée des États membres établit une période précise pendant laquelle l'élu ou autorité politique ne peut devenir un représentant d'intérêts après avoir perdu son mandat ou travail. Par exemple, la France et la Suède établissent des incompatibilités pour une période de trois ans, tandis que la Commission européenne pratique des contrôles sur les reconversions réalisées sur une période de deux ans. Concernant les déclarations d'informations relatives aux activités de lobbying, certains pays donnent cette responsabilité aux représentants d'intérêts, d'autres, comme la Pologne et la Slovénie, donnent cette responsabilité aux décideurs politiques. Ainsi, c'est aux décideurs à déclarer l'ensemble des contacts qu'ils ont obtenus avec des représentants d'intérêts en ce compris les sujets abordés. Concernant l'instauration d'une charte ou code de déontologie, un tiers des États membres en ont fixé notamment la France, la Belgique, l'Écosse, l'Irlande, la Lituanie mais aussi au sein des institutions européennes. Enfin, concernant les moyens de contrôles, « *le manque de mécanismes de contrôle dans certains pays comme l'Allemagne ou l'Autriche s'expliquerait par une réticence des représentants d'intérêts à divulguer leurs clients et le nom de politiciens qui effectuent du lobbying pour leur compte* »[126], la France possède un organe de contrôle appelé HATVP auquel le secret professionnel ne peut s'opposer, et l'Irlande, dans la même lignée, a la possibilité de saisir des documents de représentants d'intérêts.[127]

Nous pouvons souligner que nous trouvons l'Irlande, la Lituanie, et dans une moindre mesure, la Pologne, l'Autriche, la Slovénie et la France, comme pays figurant parmi les bons élèves, du moins de manière théorique. En effet, l'Irlande et la Lituanie possèdent tous les deux

[125] Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique, *Etude comparative des dispositifs d'encadrement du lobbying*, in *HATVP.FR*, publié le 21 octobre 2020, https://www.hatvp.fr/presse/etude-comparative-des-dispositifs-dencadrement-du-lobbying/ (consulté le 26/04/2025).
[126] *Idem*.
[127] *Idem*.

à la fois une règlementation sur le lobbying, une période d'interdiction de pantouflage de « seulement » un an, et un code de déontologie pour les lobbyistes. Malheureusement, tandis que la Lituanie élargi ce code de conduite aux responsables publics, l'Irlande, elle, ne les intègre pas. Il est également important de souligner cet aspect théorique de la figuration parmi les « bons » élèves, car nous comprenons qu'une bonne législation est certe nécessaire, mais le fonctionnement des règlementations sur le terrain l'est d'autant plus. Nous pouvons d'ailleurs retrouver la Lituanie, l'Autriche parmi les États membres qui, malgré une bonne règlementation, voient leurs registres des lobbies très peu complétés et incomplets notamment dû à un manque de contrôle. Cela va même plus loin pour la Pologne et la Slovénie, qui, malgré une législation bien existante, se voient être des pays parcourus par un lobbying exercé en dehors de la sphère institutionnelle voire de façon privée qui n'est ainsi pas déclaré.[128] Serait-ce la faute à une législation pas assez restrictive et pas assez contrôlée, ou une impossibilité de règlementer efficacement le secteur se réinventant continuellement afin d'exercer ces relations d'influence de la manière la plus efficace possible ? Probablement un peu des deux. À la fois le contrôle des règlementations n'est potentiellement pas assez fort n'étant qu'à ses débuts, et à la fois l'influence voudra toujours s'exercer de la manière la plus efficace en respectant les prescrits légaux en la matière.

Afin de faciliter la compréhension sur l'état de la règlementation du lobbying dans l'ensemble des États membres de l'Union européenne, nous vous proposons des tableaux récapitulatifs synthétisant les informations de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP). Le tableau initial de la HATVP intègre davantage d'informations y compris sur des régions autonomes de pays membres, ou encore de différents exemples internationaux tels que le Chili et l'Australie parmi d'autres. Cependant, afin de garantir un choix juste des pays présentés, seuls les membres actuels de l'Union européenne seront présentés dans ces tableaux ci-dessous, tout en précisant que ce dernier comprend des informations datant de 2020 ayant été uniquement actualisées pour le cas de la Belgique.[129]

[128] *Idem*.
[129] *Idem*.

Pays / critères	Texte de loi sur le lobbying au niveau national ?	Autres règlementations ?	Définition existante de « lobbying » ?	Définitions des « responsables publics » ?	Obligation de s'inscrire dans un registre des lobbies ?	Registre publiquement accessible ?	Nombre de lobbies inscrits	Structure en charge du registre
Allemagne	Non	Oui, registre des lobbies	Non	Parlement et gouvernement fédéral	Non	Oui	2313 (en 2019)	Président du Parlement
Autriche	Oui	/	Oui	Parlement, gouvernement, administrations du niveau national au niveau local	Oui, que pour certains types d'organisations et entreprises	Oui	331 (en 2020)	Ministre de la justice
Belgique	Non	Oui, registre des lobbies et article 163ter du règlement du Parlement	Oui mais très généraliste car pas d'accord sur une définition précise	Parlement	Oui, que pour certains types d'organisations et entreprises	Oui	226 (en 2025)	Le Parlement
Bulgarie	Non	Non	/	/	Seulement les consultants ayant participé au processus d'élaboration de loi	/	/	/
Chypre	Non	Non	/	/	/	/	/	/
Croatie	Non	/	/	/	/	/	/	/
Danemark	non	/	/	/	/	/	/	/
Espagne	Non	Certaines régions d'Espagne possèdent des mécanismes de régulation du lobbying	/	/	/	/	/	/
Estonie	Non	/	/	/	/	/	/	/
Finlande	Non	/	/	/	Non	/	/	ProCom
France	Oui	/	Oui, définition de lobbyiste	Gouvernement, Parlement collaborateurs du Président, fonctionnaires	Oui	Oui	1996 (en 2020)	Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP)
Grèce	Non	/	/	/	/	/	/	/
Hongrie	Non	Oui comme un registre des lobbies, les procédures de réception de lobbyistes, et la participation de la société dans l'élaboration des lois	/	Administrations publiques supervisées par le gouvernement	Non	/	/	/
Irlande	Oui	Oui, un registre des lobbies	Oui	Gouvernement, Parlements, exécutifs locaux, conseillers, secrétaires généraux, directeurs de services d'autorités locales	Oui	Oui	1905 (en 2019)	Standards in Public Office Commission

Italie	Non	Oui, règlement du Parlement, et registre des lobbies	oui	Parlement	Oui	oui	233 (en 2019)	Bureau du Président du Parlement, Collège des Questeurs (Collegio dei Questori), composée de 3 membres du Parlement.
Lettonie	Non	Oui, règlement sur les procédures de travail de l'administration du Premier Ministre, et registre des lobbies	Oui mais de lobbyste	Fonctionnaires et employés du Premier Ministre	Non	Oui, pour l'administration du Premier Ministre, dans les deux jours après le contact entre l'élu et le lobbyiste, les informations sur cet échange doivent être publiées sur le site Web du Conseil des ministres	/	/
Lituanie	Oui	Oui, registre des lobbies	Oui mais cela exclu les lobbyistes salariés d'ONG	Parlement, gouvernement, élus et exécutifs locaux, fonctionnaires et participant à l'élaboration de lois	Oui, seules l'inscription dans ce registre et la taxe d'Etat permet de mener des activités de lobbying	Oui	105 (en 2020)	La Commission officielle d'éthique en chef
Luxembourg	Non	/	/	/	/	/	/	/
Malte	Non	/	/	/	/	/	/	/
Pays-Bas	Non	Oui, registre volontaire pour le Parlement, registre des lobbies	/	Parlement	Non, facultatif	Oui	102 (en 2020)	Secrétariat du Parlement
Pologne	Oui	Oui, registre des lobbies	Oui	Toute autorité publique	Oui	Oui	480 (en 2020)	Ministère des affaires intérieures et de l'administration (MSWiA)
Portugal	Non	/	/	/	/	/	/	/
République Tchèque	Non	/	/	/	/	/	/	/
Roumanie	Non	Oui, registre unique de transparence des intérêts répertoriant les réunions entre décideurs du gouvernement et lobbyistes, registre des lobbies	Oui mais très vague	/	Non	Oui	418 (en 2019)	Ministère de la consultation publique et du dialogue civique
Slovaquie	Non	/	/	/	/	/	/	/
Slovénie	Oui	Oui, registre des lobbies	Oui	Fonctionnaires du gouvernement, les autorités	Oui	Oui	77 (en 2020)	Commission for the Prevention of Corruption (CPC,

				locales et titulaires de pouvoirs publics décidant des règlements				autorité indépendante
Suède	Non	/	/	/	/	/	/	/
Union européenne	Oui	Oui, registre des lobbies	Oui	Tous les membres, assistants et fonctionnaires	Non	Oui	11.827 (en 2020)	Secrétariat Commun du registre de transparence

Pays	Existence d'un code de déontologie	Obligation de suivre un code de déontologie pour les responsables publics ?	Période d'interdiction de pantouflage ?	Limites du système
Allemagne	Non	Non	Un an et demi	Inscription volontaire au registre des lobbies et ne reprenant pas une série d'organisations. De plus, des pass d'accès sont donnés de manière informelle
Autriche	Non, autorégulation par les organisations devant intégrer leur propre code de conduite à leurs activités	Non	Incompatibilité pour certaines fonctions, mais députés peuvent faire du lobbying pour des entreprises qui ne couvrent pas leur domaine de compétence	Risques sur l'intégrité des parlementaires, registre des lobbies très général et manque d'informations, aucun contrôle
Belgique	Oui	Non	/	Le lobbying réalisé à la demande d'un Député n'est pas couvert par le registre
Bulgarie	/	Non, seulement une interdiction aux Députés d'exercer leurs fonctions à titre privé	/	/
Chypre	/	/	/	/
Croatie	Non, autorégulation via l'association des lobbyistes croates (HDL)	/	/	/
Danemark	/	Non	/	/

Espagne	Non, autorégulation par l »association des professionnelles des relations institutionnelles	Leurs emplois du temps ne sont pas publics, et malgré des recommandations, finalement ils publient seulement les événements officiels	2 ans	/
Estonie	/	/	/	/
Finlande	Non	Non, mais 49 députés tiennent volontairement un registre des personnes qu'ils rencontrent	/	/
France	Oui	Non	3 ans	Les membres du gouvernement doivent publier un registre sur toutes les rencontres avec des représentants d'intérêts ainsi que les thématiques abordées
Grèce	/	/	/	/
Hongrie	Non	Oui, si un fonctionnaire rencontre un représentant d'intérêt, il doit noter la date le lieu et les sujets abordés	2 ans	/
Irlande	Oui	Non	1 an	/
Italie	Non, autorégulation d'associations d'affaires publiques	/	1 an	Ni le Sénat ni le gouvernement ne sont inclus dans la règlementation, et le registre est très peu précis
Lettonie	Non, autorégulation via une association de sociétés de lobbying	Oui, dans les deux jours après le contact entre le responsable de loi et un lobbyiste, des informations sur cet échange doivent être publiées sur le site Web du Conseil des ministres	/	Manque de règlementation sur l'exécutif notamment le gouvernement et les fonctionnaires politiques
Lituanie	Oui (lobbyists' code of conduct)	Oui, il est interdit à une personne étant la cible de lobbying d'accepter des cadeaux ou toute autre rémunération de lobbyistes.	Un an	Faible nombre d'organisations inscrites au registre des lobbies montrant
Luxembourg	/	/	/	Le lobbying ne serait pas un phénomène institutionalisé au Luxembourg selon le GRECO
Malte	Non	/	/	/
Pays-Bas	Non, autorégulation via l'association professionnelle néerlandaises pour les affaires publiques (BVPA) créant un code de conduite volontaire couplé d'une procédure de dépôts de plaintes	/	Non	Seul le Parlement est concerné et les contacts en dehors du Parlement ne sont même pas incls

	des non-conformités			
Pologne	Non, autorégulation par l'Association des lobbyistes professionnels	Oui, de manière générale les pouvoirs publics doivent publier les informations sur les activités de lobbying dont ils font l'objet et les buts des organisations. Concrètement, les employés de la chancellerie du Premier Ministre doivent documenter leurs réunions avec des lobbyistes, mais les députés et sénateurs n'ont pas d'obligations	/	3 registres des lobbies distincts pour le Parlement, Sénat et Gouvernement mais incomplets. Le lobbying est surtout exercé en dehors de la sphère institutionnelle via des contacts personnels voire privés avec des députés. Fortes influences des lobbyistes de manière officieuse lors de l'invitation d'experts à des sous-commissions du Parlement. Manque de règlementation sur les élus
Portugal	/	/	/	/
République Tchèque	Non, autorégulation Czech Lobbying association	/	/	Aucune interdiction, restriction ou obligation de transparence spécifique ne vise les contacts entre élus et lobbyistes
Roumanie	Non, autorégulation de l'association roumaine de lobbying (RLRA) avec un système d'enregistrement volontaire	Oui, le gouvernement et leurs administrations doivent afficher l'agenda quotidien des réunions avec les sujets de discussions	Non	/
Slovaquie	/	/	Non	Aucune législation ni règlementation n'existe
Slovénie	Non, autorégulation d'une association de lobbyistes professionnels de 20 membres	Les personnes contactées par un lobbyiste sont tenues de vérifier que celui-ci est dûment inscrit sur ce registre et doivent informer leur supérieur et la CPC de chacun de ces contacts notamment avec les sujets abordés. Les agents publics doivent refuser tout contact avec des lobbyistes non-inscrits. Guide pour les responsables publics sur la manière de participer à des réunions avec des lobbyistes	Deux ans	Insuffisant car la plupart des contacts avec les lobbyistes ne sont pas déclarés
Suède	Non, autorégulation car les organisations	/	/	/

	produisent leurs propres codes et car l'association suédoise des professionnels de la communication a créé un code éthique de normes professionnelles des relations publiques suédoises			
Union européenne	Oui	Oui, publication des réunions avec les lobbyistes et ils doivent refuser les contacts avec des lobbies non-enregistrés. pour chaque rapport, le président de la commission parlementaire concernée, le rapporteur et les référents de chaque groupe parlementaire rendent publics dans leurs agendas toutes les rencontres avec des lobbyistes à l'intérieur comme à l'extérieur du Parlement	Deux ou trois ans en fonction du rôle	Inscription non-obligatoire sur le registre des lobbies, manque de personnels pour le contrôle des déclarations, nombreuses organisations déjà implémentées dans les négociations de lois au niveau institutionnel et ne sont pas considérés comme lobbies

Ainsi, nous pouvons remarquer, par les précédents tableaux, que la Belgique n'apparait ni comme un bon élève, ni comme un mauvais élève comparé aux autres États membres de l'Union européenne. Cependant, nous pouvons également constater que les États membres de l'Union européenne ne sont globalement pas de bons exemples en la matière et ne sont donc pas forcément un point de comparaison idéal par rapport à ce que devrait être une législation aboutie sur le lobbying. C'est pourquoi nous allons tenter d'identifier le pays possédant la meilleure législation existante sur le lobbying afin de comparer celle-ci avec la Belgique.

5.2. Situation au Canada et sa province du Québec

La législation relative aux pratiques de lobbying au Canada, et même précisément au Québec, est vue comme l'une des premières règlementations dans le monde entier voire un pionnier en la matière[130], mais aussi l'une des meilleures règlementation selon l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE).[131] Toujours selon l'OCDE, le

[130] Think Tank European Parliament, (2017), *Regulating lobbying in Canada*, in *europarl.europa.eu*, https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2017)603896 (consulté le 30/04/2025).
[131] OECD, (2022), *The regulation of Lobbying in Quebec, Canada*, https://www.oecd.org/en/publications/the-regulation-of-lobbying-in-quebec-canada_ec0cfef3-en/full-report.html (consulté le 30/04/2025).

Canada est d'ailleurs un des trois seuls pays au monde a fournir suffisamment de transparence sur les processus d'influence de gouvernements étrangers via les activités de lobbying.[132] Pour en arriver à cette réputation, le Canada a bien évidemment et également subi des scandales dans lesquels des personnes de l'autorité publique se sont laissées influencer dans la prise de décision afin d'y gagner un avantage personnel, ce qui lui a permis de développer le Lobbyist Registration Act de 1989. Plus généralement, le Canada nous offre une législation des pratiques du lobbying à la fois transparente et honnête, et à la fois stricte et intègre de la prise de décision, le tout en évoluant depuis le Lobbyists Registration Act amendé par le Lobbying Act de 2008 et instaurant les bases du contrôle du lobbbying en ce compris les sanctions y afférentes. Pendant que les questions sur un registre de transparence, sur le contrôle des activités de lobbying se posent dans différents États membres européens, le Canada a depuis longtemps adopté un registre de transparence obligatoire pour toute personnne payée afin de réaliser des activités de lobbying à son nom ou pour le nom de quelqu'un d'autre. Ce dernier intègre notamment les données de contact, l'organisation mais aussi les objectifs précis derrière chacune de leurs activités de lobbying étant consultable par le grand public.[133] En date du 30 avril 2025, ce registre compte 5.538 organisations, conseils ou entreprises, et 7.082 lobbyistes.[134] Le lobbying est d'ailleurs considéré comme toute communication réalisée avec un bureau ou personne de charge publique sur des propositions et projets de lois, et sur les subventions à attribuer. Ainsi, tout lobbyiste doit déclarer, chaque mois dans un rapport, les réunions obtenues avec des autorités publiques, et toute communication liée à des subventions. Nous pouvons par exemple remarquer que 1.415 rapports mensuels de communication sont présents sur le site du Commissariat au lobbying du Canada pour le mois de mars 2025. Ce rapport est analysé par le Commissariat au lobbying qui peut appliquer des sanctions comme des amendes ou de l'emprisonnement via la justice en cas de manquement aux règles. Le Canada est également doté d'un code de déontologie « code of conduct » légiférant sur les conflits d'intérêts et cadeaux mais n'étant pas soumis à quelconques sanctions.[135] Nous pouvons donc déjà observer quelques manquements, en ce compris dans ce pays considéré comme une

[132] OECD, (2021), *Lobbying in the 21st Century Transparency, Integrity and Access*, https://www.oecd.org/en/publications/lobbying-in-the-21st-century_c6d8eff8-en.html (consulté le 30/04/2025).
[133] European Parliament, (2017), *Briefing Regulating lobbying in Canada*, in *europarl.europa.eu*, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603896/EPRS_BRI(2017)603896_EN.pdf (consulté le 30/04/2025).
[134] Commissariat au lobbying du Canada, *Le Registre des lobbyistes*, https://lobbycanada.gc.ca/app/secure/ocl/lrs/do/guest?lang=fra (consulté le 27/05/2025).
[135] European Parliament, (2017), *Briefing Regulating lobbying in Canada*, in *europarl.europa.eu*, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603896/EPRS_BRI(2017)603896_EN.pdf (consulté le 30/04/2025).

des meilleures règlementations au monde, qui seront analysés par après. De manière synthétique, le Lobbying Act de 2008 intègre[136] :

- des catégories de lobbyistes qui doivent être inscrits dans un registre et soumis à un code de conduite ;
- la création d'un Bureau du Commissariat au lobbying ayant un pouvoir d'investigation et crée des rapports précis et circonstanciés régulièrement ;
- des restrictions précises pour les responsables politiques voulant réaliser des activités de lobbying ;
- des mécanismes de sanctions pour les lobbyistes qui ne respectent pas les règles imposées.

Concrètement, le Lobbying Act de 2008 prend sa source dans la volonté d'un accès libre et ouvert aux autorités publiques dans un intérêt public, dans la légitimité du lobbying, dans la transparence vis-à-vis du grand public sur la manière dont la prise de décision a été réalisée, et dans le respect de la constitution sur le libre-accès au Gouvernement.[137]

Il est d'abord important de souligner que le Lobbying Act du Canada ne définit pas le lobbying en tant que tel mais classifie les activités de lobbying en différentes catégories et définit ce qu'est un lobbyiste via toute personne reçevant une compensation en échange de pratiques de lobbying. Les trois catégories de lobbyistes sont :

- les consultants (ou lobbyistes-conseils) qui sont des personnes étant engagées afin de faire du lobbying pour un client et travaillant sur les législations et la stratégie en contact avec le Gouvernement ;
- les « in-house lobbyist » (ou lobbyistes d'entreprise) qui sont directement engagées par une entreprise et sont considérés comme lobbyistes seulement s'ils dédient plus de 20% de leur temps de travail à des activités de lobbying ;
- les lobbyistes d'organisations qui ne sont eux pas soumis à la règlementation sur le lobbying.[138]

[136] *Idem*.
[137] *Idem*.
[138] Samuel Defacqz, Theodoros Koutroubas, (2023), *La règlementation du lobbying en Belgique : état des lieux et pistes de réflexion pour un encadrement de la représentation des intérêts*, in *Revue générale*, pp139-153, https://www.researchgate.net/publication/373102161_La_reglementation_du_lobbying_en_Belgique_etat_des_lieux_et_pistes_de_reflexion_pour_un_encadrement_de_la_representation_des_interets (consulté le 30/04/2025).

Malgré qu'aucune définition du lobbying n'est clairement intégrée, il est tout de même précisé que les activités de lobbying incluent toute communication avec une autorité publique concernant le développement de propositions législatives, de projets de lois ou d'amendements par le Gouvernement, un membre du Sénat, du Parlement ou tout autre Gouvernement du Canada, concernant toute subvention ou bénéfice financier pour le Canada ou du Canada. À préciser que la catégorie des consultants-lobbyistes peuvent réaliser des activités supplémentaires qui sont contrôlées, notamment toute communication avec une autorité publique sur des contrats pour le Canada ou du Canada, et toute réunion entre une personne d'autorité publique et une autre personne.[139]

L'ensemble des catégories de lobbyistes doivent fournir des rapports de leurs activités dont un rapport initial, un rapport mensuel, et un rapport semestriel. Le rapport initial doit être rendu lorsqu'une personne décide d'entreprendre des activités de lobbying et doit donc mentionner ses informations professionnelles y compris sur l'organisation ou entreprise représentée, de mentionner toutes les informations sur les fonctions publiques exercées, les informations du client dont les financements publics, les sujets précis abordés durant ces activités de lobbying, les autorités publiques précises à contacter, et même les techniques de communication utilisées. Le délai laissé à ces personnes varient en fonction du statut du lobbyiste, à savoir endéans les dix jours du début des activités de lobbying pour les consultants, et endéans les deux mois pour les *in-house lobbyists*. Le rapport mensuel et le rapport semestriel sont eux plutôt dans l'optique de transparence et d'information vis-à-vis du grand public. Le rapport mensuel doit être remis endéans les quinze jours du mois suivant les activités de lobbying et doit intégrer le nom des personnes d'autorité publique contactées, la date de chaque communication et les sujets abordés. Le rapport semestriel est lui un rapport synthétique de l'ensemble des activités de lobbying réalisées sur le temps long, même s'il n'y a eu que peu ou pas d'activités de lobbying pendant les six mois.[140]

Le registre des lobbyistes et intégré dans le Lobbying Act via la phrase suivant : « *[t]he Commissioner [of Lobbying] shall establish and maintain a registry in which shall be kept a record of all returns (...) submitted to the Commissioner [of Lobbying] (...)* »[141]. En somme, ce registre est une sorte de base de données transparente via son ouverture au grand public et

[139] European Parliament, (2017), *Briefing Regulating lobbying in Canada*, in *europarl.europa.eu*, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603896/EPRS_BRI(2017)603896_EN.pdf (consulté le 30/04/2025).
[140] *Idem*.
[141] *Idem*.

contrôlée par une agence indépendante du Parlement, le Commissariat au lobbying du Canada également chargé de réaliser des enquêtes afin de vérifier que les activités de lobbying respectent bien la législation mais aussi le code de conduite. Cependant, ces enquêtes ne sont pas publiques mais bien privées afin de garantir le principe de présomption d'innocence et l'intégrité de toutes les investigations en cours, ce qui n'empêche pas qu'un rapport annuel doit être transmis au Parlement. Toute personne peut présenter des allégations de fraudes, de violation du Lobbying Act ou de violation du code de conduite au Commissariat au Lobbying qui enquêtera grâce à ses 35 équivalents temps-plein et son budget de 4 millions de dollars canadiens annuel. En cas de preuves, le Lobbying Act intègre des amendes et des peines de prisons, et l'affaire est transférée également aux autorités judiciaires compétentes. Ainsi, depuis 2000 et sur 190 enquêtes, 14 cas soit 7% ont été transférés à la police et 4 ont été devant les tribunaux.[142]

Le Canada possède donc une législation et une règlementation du lobbying assez complète surtout comparé à ce qui se fait en Europe, néanmoins, des lacunes sont tout de même encore visibles. Nous pouvons citer le fait que le lobbying indirect ou « grassroots communication » a été d'abord couvert par le Lobbying Act avant de passer au travers du filet en raison de la difficulté et des essais infructueux à clarifier ce type d'activités de lobbying. En outre, une définition en tant que telle du lobbying n'est pas intégrée, de même que les lobbyistes volontaires non rémunérés ne sont pas inclus dans la législation. Également, les *in-house lobbyists* consacrant moins de 20% de leur temps aux activités de lobbying ne sont ainsi pas considérés comme des lobbyistes et possèdent donc une marge de manœuvre accrue voire perpétuent le phénomène de portes tournantes (phénomène traduit par une ambivalence de rôles d'une personne d'autorité publique cumulant avec des activités de lobbying). Les deux catégories de lobbyistes possèdent des échéances de remise de rapports très différentes qu'il est nécessaire d'harmoniser selon le rapport 2021 du Commissariat au lobbying du Canada. Une organisation de défense d'intérêts ou entreprise n'est pas obligée de publier la somme totale qu'elle dépense dans les activités de lobbying. Il est nécessaire d'harmoniser la période d'interdiction de pantouflage à cinq ans après la fin des mandats pour les personnes d'autorité publique que ce soit vers les associations ou les entreprises. Enfin, l'ensemble de la responsabilité repose sur les lobbyistes et en aucun cas sur les autorités publiques dans les cas

[142] *Idem*.

de corruption passive.[143, 144, 145] Tout ceci n'est qu'une partie des lacunes que possèdent une des meilleures législations au monde dont un ensemble plus exhaustif est également décrit par Stéphanie Yates et Michel Beauchamp.[146, 147]

En 2019, un rapport du Commissariat au Lobbying a proposé l'adoption d'un nouveau texte plus complet sur la transparence du lobbying et d'un code de déontologie après que la règlementation était, à ce moment, déclarée comme n'étant plus en phase avec les évolutions socio-politiques notamment des pratiques de lobbying et des objectifs démocratiques. Concrètement, la confiance des citoyens dans les institutions ne s'est pas améliorée et la transparence des activités de lobbying a semé la confusion entre du lobbying « juste » et des activités malhonnêtes. De plus, la précédente législation permettait certaines exceptions dans la régulation des activités du lobbying entre des « bons » lobbyistes ayant des objectifs « nobles » qui n'étaient pas réellement soumis aux règlementations, et des « mauvais » lobbyistes mercantiles qui devaient être régulés, créant par ailleurs des inégalités de traitement, d'accès et de participation, et un manque de transparence. Enfin, le manque de responsabilité des institutions publiques a délaissé ou détaché certains élus de la règlementation. Ainsi, la législation devrait inclure un objectif de juste et égal accès à la prise de décision publique dans un but de transparence avec une représentation équitable des différents secteurs mercantiles et sociaux, tout en établissant des exemptions pour les très petites organisations sans but lucratif qui ont très peu de moyens. Elle devrait également intégrer une meilleure terminologie afin de définir de manière plus précise certains termes, ou encore de pouvoir utiliser un vocabulaire qui puisse être mieux compris du grand public et sans connotation péjorative comme c'est le cas avec le terme « lobbyiste » associé à des activités illégales. C'est pour cette raison que le Commissariat au Lobbying préfère le terme de représentant externe/interne d'intérêts. En outre, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) recommande de ne

[143] *Idem*.
[144] Democracy Watch, (2024), *Backgrounder on Key Loopholes in Canada's Lobbying, Ethics, Election, Political Donation and Spending Law that Allow for Foreign Interference*, https://democracywatch.ca/backgrounder-on-key-loopholes-in-canadas-lobbying/ (consulté le 02/05/2025).
[145] Zahra Khan, (2024), *The Efficacy and Challenges of Lobbying Regulation in Canada: A Comprehensive Analysis*, in *University of Windsor*, https://scholar.uwindsor.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1365&context=major-papers (consulté le 05/05/2025).
[146] Stéphanie Yates, (2018), *La transparence des activités de lobbyisme au Québec : la grande illusion ?*, in *CAIRN*, https://droit.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2018-1-page-33?lang=fr (consulté le 05/05/2025).
[147] Stéphanie Yates, Michel Beauchamp, (2008), *Lobbyistes et législation sur le lobbyisme : Que nous apprend la récente expérience québécoise ?*, in *ResearchGate*, https://www.researchgate.net/publication/229576405_Lobbyistes_et_legislation_sur_le_lobbyisme_Que_nous_apprend_la_recente_experience_quebecoise (consulté le 05/05/2025).

pas transposer la règlementation nationale simplement au niveau des juridictions inférieures, mais que chaque juridiction puisse adapter cette règlementation du lobbying à son propre contexte associatif et industriel, tout en vérifiant bien le champ d'application afin que la règlementation soit assez englobante dans ce contexte spécifique réduisant ainsi les failles et zones grises. Le but est d'éviter ainsi toute influence de la prise de décision passant sous les radars et utilisant des zones grises qui peuvent être très facilement exploitables tout le long du processus législatif comme nous le montre le tableau ci-dessous.[148]

Table 1.5. Risks of undue influence along the policy cycle

		Agenda-setting	Policy development	Policy adoption	Policy implementation	Policy evaluation
Risk of undue influence on...		Priorities	Draft laws and regulations, policy documents (e.g. project feasibility studies, project specifications)	Votes (laws) or administrative decisions (regulations), changes to draft laws or project specifications	Implementation rules and procedures	Evaluation results
Main actors targeted	Legislative level	Legislators, ministerial staff, political parties	Legislators, ministerial Staff, political parties	Legislators, parliamentary commissions and committees, invited experts	-	Parliamentary commissions and committees, invited experts
	Administrative level	Civil servants, technical experts, consultants	Civil servants, technical experts, consultants	Heads of administrative bodies or units	Civil servants	Civil servants, consultants (experts)

Également, l'influence de la prise de décision est souvent concentrée au niveau national et régional, et très rarement au niveau local. Il est donc important de pouvoir prendre en compte les réalités au niveau local sans plomber les objectifs de transparence, tout en comprenant la densité et la continuité des relations au niveau local de même que l'hétérogénéité des

[148] OECD, (2022), *The Regulation of Lobbying in Quebec, Canada Strengthening a Culture of Transparency and Integrity*, https://www.oecd.org/en/publications/the-regulation-of-lobbying-in-quebec-canada_ec0cfef3-en/full-report/component-4.html#chapter-d1e305 (consulté le 02/05/2025).

spécificités locales ou encore les relations parfois très étroites entre des élites politiques locales et des intérêts d'entreprises. Le Commissaire Québécois au lobbying[149] a, par ailleurs, relevé les mauvaises interprétations et questions de la part de lobbyistes sur la définition d'autorité publique. Il est donc nécessaire de couvrir l'ensemble des institutions publiques et des élus officiels et employés des institutions dans lesquelles les activités de lobbying pourraient être conduites, en ce compris le système législatif, exécutif et administratif au niveau national, provincial et local.[150]

Nous pouvons ainsi comprendre que même si la législation canadienne est une des plus complètes au monde, il est impossible de réellement encadrer les pratiques du lobbying à la perfection, d'où la nécessité de garder une lucidité et un certain pragmatisme. Cependant, et de manière plus macroscropique, nous pouvons comprendre que le Canada a mis en place une législation claire très tôt en comparaison avec l'Union européenne et même avec la Belgique. Nous vous proposons ainsi un tableau de comparaisons des législations entre le Canada et l'Union européenne ci-dessous réalisé en 2017 par le Parlement européen.[151]

[149] Lobbyisme Québec, *Le commissaire*, https://lobbyisme.quebec/a-propos/le-commissaire/ (consulté le 27/05/2025).
[150] OECD, (2022), *The Regulation of Lobbying in Quebec, Canada Strengthening a Culture of Transparency and Integrity*, https://www.oecd.org/en/publications/the-regulation-of-lobbying-in-quebec-canada_ec0cfef3-en/full-report/component-4.html#chapter-d1e305 (consulté le 02/05/2025).
[151] European Parliament, (2017), *Briefing Regulating lobbying in Canada*, in *europarl.europa.eu*, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603896/EPRS_BRI(2017)603896_EN.pdf (consulté le 30/04/2025).

Parameter	EU Transparency Register	Registry of Lobbyists
Legal basis	Based on the Interinstitutional Agreement between the European Parliament and the European Commission of 2014 – a non-legislative measure.	Based on the Lobbying Act of 2008 – a regulation of a statutory character.
Scope	Covers all activities carried out with the objective of directly or indirectly influencing the formulation or implementation of policy and the decision-making processes of the EU institutions, irrespective of where they are undertaken and of the channel or medium of communication used. The EU system therefore uses an activity-based definition and covers all organisations and self-employed individuals engaged in activities covered by the register, irrespective of their legal status. On 1 May 2017 there were over 11 200 organisations registered.	The Act applies to individuals who are paid to lobby. People who lobby on a voluntary basis are not required to register. The Lobbying Act confers the lobbyist's status on an individual, also based on the activities carried out, however it defines them more specifically. In principle, lobbying means communicating and arranging meetings with public office-holders. Depending on the relation between the lobbyist and the organisation represented (contracted or employed), two categories of lobbyists are defined – consultant lobbyists and in-house lobbyists. On 1 May 2017, there were over 5 550 individual lobbyists registered.
Exemptions	Contains exceptions, namely for individual citizens, legal and professional advice, activities of the social partners as participants in the social dialogue, requests emanating from the institutions for factual information, data or expertise, churches and religious communities without Brussels representation, political parties, Member State or third country governments, international intergovernmental organisations and their diplomatic missions.	According to paragraph 4(2)(c) of the Lobbying Act, oral or written communication with a public office holder may not require registration under the Lobbying Act if such communication is restricted to a simple request for information.

Mandatory or voluntary	Voluntary system of registration for entities seeking to directly or indirectly influence the EU decision-making process. Lobbying the EU institutions without registering is therefore not illegal.	Fully mandatory. Individuals carrying out activities specified by the Lobbying Act are legally obliged to sign up and may face sanctions for failure to do so.
Particularities disclosed	Name, address and contact information, legal status, person with legal responsibility, person in charge of EU relations, goals/remit, specific activities which are covered by the register, number of persons involved in activities covered by the register, participation in EU structures and platforms, persons with accreditation to the European Parliament, fields of interest, membership & member organisations, financial year, estimate of costs related to activities covered by the Register, funding received from the EU. Section 1 registrants must also provide information about clients and relevant turnover; sections 3-6 must provide information about the budget and breakdown.	Name and business address of the individual and, if applicable, the name and business address of the firm where the individual is engaged in business, name and business address of the client, name of the government or agency and the amount of funding received (if the client is funded by the government), subject-matter of lobbying activities, particular legislative dossiers targeted, formerly held public offices and (if applicable), name of the governmental institution/department the targeted public office holder serves, communication technique used.
Code of conduct	The Interinstitutional Agreement contains the code of conduct which lobbyists agree to respect when registering, and governs their relations with the EU institutions.	The Commissioner of Lobbying has the authority to establish the Lobbyists' code of conduct, the first version of which came into effect on 1 March 1997. In 2015, the Commissioner of Lobbying amended the code, following a public consultation. The code was referred to the House of Commons Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics in spring 2015, before being published in the Canada Gazette. The current version came into force on 1 December 2015.
Privileges linked to registration	The Interinstitutional Agreement (IIA) lists a number of incentives for registration, including access to the Parliament's premises or invitations to speak at a public committee hearing. The Commission also requires registration for meetings with Commissioners, their cabinets and Directors-General, as well as for certain memberships of expert groups.	The Registry of Lobbyists is a mandatory system.
Administration and enforcement	Daily EU Transparency Register operations are run by the Joint Transparency Register Secretariat	The Commissioner of Lobbying is the body responsible for administering the Registry of Lobbyists, developing and implementing educational programmes to foster public

	(JTRS) under the coordination of the Head of Unit of the Transparency Unit in the Secretariat-General of the European Commission. The JTRS is staffed by officials from the Parliament and the Commission.	awareness of the requirements of the Lobbying Act, and conducting reviews and investigations to ensure compliance with the Lobbying Act and the Lobbyists' code of conduct.
Rules on updating	Registrants are obliged to update their data at least once a year and can also be requested to update at any time by the Secretariat. Registrations under review can be suspended and eventually removed from the register for failure to do so.	Monthly returns shall be submitted no later than 15 days after the end of every month, beginning with the one in which the initial report was filed. They set out: the name of the designated public office holder who was the object of the communication, the date of the communication, and details about its subject matter. Monthly return is not required when no communication was made during the period concerned. However, no more than five months shall have elapsed since the end of the month in which a return was last filed without a return being filed, even if, since the last return, no communication was made. This is the circumstance in which a six-month period return becomes due.
Sanctions	Based on an IIA, third parties cannot be legally obliged to sign up or be sanctioned for failure to do so. However, in the case of non-compliance with the code of conduct, the JTRS may decide on certain limited sanctions, such as suspension or removal from the register which would result in loss of access to the incentives linked to registration, such as restrictions on access or participation in events for non-registered organisations,. While a registrant can subsequently re-register if the grounds leading to removal have been remedied, a more egregious breach may entail disbarment from the register for 1-2 years. In the most serious instance, the two institutions may decide to 'name and shame' the disbarred organisation by publishing the decision on the register's website.	The Lobbying Act provides for penalties for lobbyists who are found guilty of failing to register or making false or misleading statements in any return or document submitted to the Commissioner of Lobbying. They are liable, on summary conviction, to a fine not exceeding CA$50 000 or to imprisonment for a term not exceeding six months, or to both; and on proceedings by way of indictment, to a fine not exceeding CA$200 000, or to imprisonment for a term not exceeding two years, or to both. The Commissioner may also impose a prohibition on lobbying for up to two years on anyone convicted under the Act. Since the year 2000, out of 190 administrative reviews, 7 % (14 cases) have been referred to the police and of these, 4 charges have been subsequently laid before the courts.

Avant de poursuivre sur le chapitre relatif aux pistes de solutions et propositions afin d'améliorer la règlementation des pratiques de lobbying en Belgique, revenons sur le travail déjà réalisé dans ce mémoire. Nous avons d'abord défini les termes clés afin d'encadrer notre sujet avant d'analyser la légitimité même du lobbying dans une démocratie en partant de quelques scandales, de réaliser un aperçu historique du lobbying dans différents contextes sociétaux, et de comprendre pourquoi et comment s'articule le lobbying dans un système démocratique. Ensuite, nous nous sommes intéressés au cas belge en particulier en analysant sa structure et ses compétences, en revenant sur les particularités et théories politologiques de ce système, en comprenant la législation du lobbying à ses différents niveaux de pouvoir avant de conclure sur un état des lieux du lobbying en Belgique. Par après, nous avons établis des points de comparaisons internationaux notamment avec d'autres États membres de l'Union européenne, ou encore avec le Canada perçu comme une des meilleures législations du lobbying au monde. Cette dernière partie nous permet de pouvoir transposer des « bonnes » règlementations des pratiques du lobbying au contexte belge très spécifique tout en prenant en compte les lacunes de ces « bonnes » règlementations. Le chapitre suivant sera donc principalement axé sur une analyse personnelle grâce à l'ensemble des données récoltées précédemment, ainsi que sur des propositions personnelles et issues d'interviews étant donné le manque de littérature scientifique à ce sujet en Belgique.

6. Pistes de solutions et d'améliorations sur la règlementation du lobbying en Belgique

Afin de pouvoir réaliser une analyse personnelle aboutissant à des identifications de solutions, il est important de définir les objectifs d'une règlementation du lobbying en Belgique. Le premier objectif est la transparence des pratiques de lobbying, le second est l'intégrité des acteurs de ce secteur, et le troisième est l'égalité d'accès et de traitement entre l'ensemble des acteurs impliqués dans les pratiques de lobbying. C'est d'ailleurs les éléments ayant été identifiés par Transparency International dans le tableau ci-dessous, et que nous allons reprendre afin de classifier les différentes propositions de règlementation du lobbying.[152]

Table 1: Dimensions of a comprehensive lobbying regulation system

Transparency	Integrity	Equality of access
1. Access to public information, via freedom of information (FOI) regimes 2. Lobbyist registration systems 3. Oversight of registration system and sanctions for non-compliance 4. Pro-active disclosure by public officials, including legislative footprint	5. Pre and post-employment restrictions to reduce risks associated with the revolving door between the public and private sector 6. Codes of conduct for public sector employees 7. Codes of ethics for lobbyists 8. Self-regulation by lobbyist associations	9. Consultation and public participation mechanisms 10. Expert/advisory group composition and policies

Cependant, avant de faire cela, il est important de pouvoir mentionner que la règlementation du lobbying prend en compte l'encadrement du secteur du lobbying qui, pour rappel, a été défini comme « *la représentation d'intérêts spécifiques par le biais d'une communication auprès d'un agent public en tant que partie d'une action à la fois structurée et organisée visant à influencer la prise de décision publique* »[153]. Ainsi, le secteur du lobbying et son encadrement prend en compte à la fois les acteurs étant les représentants d'intérêts, les

[152] Transparency International, *Lobbying in Europe: hidden influence, privileged access*, https://www.transparency.si/images/publikacije/lobiranje/Methodology.pdf (consulté le 10/05/2025).
[153] Conseil de l'Europe, *Recomandation du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la règlementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique*, https://rm.coe.int/1680700a42 (consulté le 25/01/2025).

agents publics, et également leur relation faisant naître l'activité de lobbying. Il est d'autant plus important d'également mettre en exergue les autorités et agents publics étant souvent oubliés voire blanchis[154] malgré la responsabilité qu'ils portent en tant que pouvoir décisionnel.[155] De même, la définition arrêtée de la corruption prévoyait deux variantes de corruption à savoir active (initiative du lobbyiste) et passive (sollicitation ou acceptation de la part de l'agent public), renforçant cette double responsabilité des acteurs dans les mauvaises pratiques de lobbying.

En outre, gardons à l'esprit que le but d'une règlementation des activités de lobbying n'est pas de bannir ces activités même indirectement via une règlementation trop stricte, mais bien d'encadrer le secteur afin que le lobbying se déroule dans les meilleures conditions. Dans le cas d'une règlementation trop stricte ou d'un banissement du lobbying, le secteur pourrait contourner les institutions et le travail d'influence se réaliserait avec nettement moins de transparence, ce qui n'en fait pas une solution adaptée par rapport aux problèmes actuels de confiance des citoyens dans les institutions. De même, nous encourageons les autorités belges à adopter, au plus tôt, une règlementation complète des activités de lobbying tant qu'il n'y a pas de scandales afin de prévenir plutôt que guérir et de renforcer, par ce biais, la confiance des citoyens.

Ainsi, revenons sur les différentes problématiques déjà abordées durant ce mémoire afin de proposer des solutions existant dans d'autres pays adaptées au contexte institutionnel belge, ou bien des propositions plus personnelles.

a) Transparence des activités de lobbying :

La transparence est la clé de voute pour rétablir la confiance des citoyens envers les institutions. Pour ce faire, il ne faut pas seulement posséder une règlementation transparente, efficace et irréprochable mais aussi paraître irréprochable aux yeux des citoyens afin qu'aucun soupçon ne puisse trouver quelconque légitimité.

---

[154] Amandine Cloot, *Theodoros Koutroubas (UCLouvain) : « Il faut interdire les voyages payés et les cadeaux aux élus »*, in *Le Soir*, https://www.lesoir.be/500641/article/2023-03-13/theodoros-koutroubas-uclouvain-il-faut-interdire-les-voyages-payes-et-les (consulté le 26/04/2025).

[155] Samuel Defacqz, Theodoros Koutroubas, (2023), *La règlementation du lobbying en Belgique : état des lieux et pistes de réflexion pour un encadrement de la représentation des intérêts*, in *Revue générale*, pp139-153, https://www.researchgate.net/publication/373102161_La_reglementation_du_lobbying_en_Belgique_etat_des_lieux_et_pistes_de_reflexion_pour_un_encadrement_de_la_representation_des_interets (consulté le 25/01/2025).

- Registre des défenseurs d'intérêts : Le registre des défenseurs d'intérêts est un outil essentiel et à la base de la transparence du secteur. Ce dernier intégrerait l'ensemble des défenseurs d'intérêts et serait obligatoire. Afin de garantir et de légitimer ce caractère obligatoire auprès des défenseurs d'intérêts, nous proposons le double mécanisme du bâton et de la carotte. D'un côté, cette carotte peut jouer son rôle via la possibilité, pour les inscrits, de donner leurs avis au Parlement (ou à ses commissions) en tant que représentant d'un secteur/activité/groupe d'individus. De l'autre côté, le bâton jouerait son rôle via des sanctions si des activités de lobbying sont réalisées sans inscription dans le registre, que ce soit au sein des institutions ou en dehors, et pourraient prendre la forme d'amendes, d'interdiction de s'enregistrer dans le registre des défenseurs d'intérêts pendant deux ans et par ce fait également interdire à l'organisation de réaliser du lobbying pendant ces deux ans en Belgique. En effet, le but est qu'un seul registre des défenseurs d'intérêts couvre l'ensemble du territoire et des compétences des Régions et Communautés au travers la lasagne institutitonnelle belge à des fins d'homogénéisation et de facilité de lecture pour les citoyens mais aussi afin de coller à ce qui est pour l'instant réalisé dans les entités fédérées à savoir une transposition de la règlementation du niveau fédéral. Malheureusement, le Fédéral ne peut pas imposer cela aux entités fédérées qui gardent leur propre autonomie, c'est pourquoi il est important de garantir une concertation entre l'ensemble des niveaux de pouvoir pour un règlementation incluant un registre des défenseurs d'intérêts transcendant la lasagne institutionnelle et renforçant l'accessibilité et la transparence de ce dernier. Dans ce cas, les défenseurs d'intérêts pourraient réaliser leurs activités sur l'ensemble du territoire, étant une plus value de par des compétences et thématiques souvent partagées et traversant les niveaux de pouvoir. Ce registre devra être mis régulièrement à jour par l'organe de contrôle indépendant et aisément accessible en ligne. Concrètement, ce registre intègrera le nom de l'organisation représentée, ses coordonnées, le secteur dans lequel l'organisation réalise sa défense d'intérêts, les coordonnées professionnelles ainsi que les noms des défenseurs d'intérêts agissant au nom de l'organisation et dont seules ces personnes pourront réaliser les activités de défense d'intérêts.
- Rapports des défenseurs d'intérêts : En réalité, trois types de rapports existeront à savoir un rapport initial, un rapport mensuel, et un rapport annuel dont tous les trois seront obligatoires et publiés sur le site de l'organe de contrôle indépendant à l'exception des rapports mensuels pour les très petites organisations sans but lucratif ayant un budget de moins de 100.000 euros annuel. Le rapport initial est un rapport justificatif d'une

organisation qui souhaite se faire inscrire dans le registre des défenseurs d'intérêts et devra donc reprendre toutes les informations demandées dans ce registre mais également l'ensemble des financements reçus par l'organisation, les sujets voulant être abordés dans leurs activités de défense d'intérêts, le ou les niveaux de pouvoirs et institutions au sein desquels ils vont réaliser leurs activités, de même que les techniques de communication utilisées et la bonne prise de connaissance du code de déontologie. Ce rapport initial devra être approuvé par l'organe de contrôle indépendant pour que l'organisation puisse apparaître dans le registre des défenseurs d'intérêts et commencer ses activités. Le rapport mensuel est un dossier que toute personne (et non pas l'organisation) exerçant des activités de défense d'intérêts devra produire et envoyer à l'organe de contrôle indépendant endéans les deux semaines suivant la fin du mois concerné. Ce rapport intègrera toutes les activités de défense d'intérêts réalisées au cours de mois notamment les rencontres réalisées avec une personnne d'autorité publique. Pour chaque rencontre ou contacts, une description précise sera réalisée incluant notamment le lieu de rendez-vous (ou la forme du contact), la personne d'autorité publique et sa fonction, les autres personnes présentes (s'il y en a), les sujets abordés et les volontés du défenseur d'intérêts, ainsi que les additions (s'il y en a) prouvant que chacun a payé pour son propre compte. Le rapport annuel sera une synthèse des activités de défense d'intérêts réalisé par les organisations et leurs représentants intégrant en outre l'ensemble du budget alloué à la défense d'intérêts au cours de l'année ainsi que l'origine de ces fonds, et devra être rendu à l'organe de contrôle indépendant au premier trimestre de l'année suivante.

- Rapports des personnes d'autorité publique : Ces rapports seront également initiaux, mensuels et annuels, de même qu'obligatoires à remettre à l'organe de contrôle indépendant. Ils auront notamment pour but de recouper et confirmer les informations présentes notamment dans les rapports des défenseurs d'intérêts. Le rapport initial devra être rendu en début de mandat et mentionnera notamment les sujets de prédilection de la personne d'autorité publique, les défenseurs d'intérêts qu'elle voudrait rencontrer, ainsi que la prise de connaissance du code de déontologie. Les rapports mensuels devront mentionner toutes les prises de contacts réalisées avec des défenseurs d'intérêts au cours de mois notamment les rencontres et devront être rendus endéans les deux semaines suivant la fin du mois concerné. Pour chaque rencontre ou contact, une description précise sera effectuée incluant notamment le lieu de rendez-vous (ou la forme du contact), le défenseur d'intérêts et l'organisation qu'il représente, les autres

personnes présentes (s'il y en a), les sujets abordés, les volontés du défenseur d'intérêts, les propres volontés de la personne d'autorité publique à travers ce contact, ainsi que les additions (s'il y en a) prouvant que chacun a payé pour son propre compte. Le rapport annuel fera une synthèse de l'ensemble des contacts que la personne d'autorité publique a eu au cours de l'année, ainsi que toute activité professionnelle équivalent à plus de 5.000 euros par an qui reprend l'employeur et la description précise du travail, et devra être rendu au premier trimestre suivant l'année concernée.

- Organe de contrôle indépendant : Cet organe devra contrôler les demandes d'inscription dans le registre des défenseurs d'intérêts, devra vérifier que les rapports sont biens envoyés par les organismes de défense d'intérêts et par les défenseurs d'intérêts inscrits dans le registre, de même que par les personnes d'autorité publique. Il devra vérifier le respect du code de déontologie par les acteurs, recueillir les potentielles plaintes et réaliser des enquêtes indépendantes, transférer le dossier à la justice si les faits sont avérés et graves suite à l'enquête indépendante, avertir ou sanctionner si les faits sont mineurs, et publier les résultats des enquêtes. Les sanctions peuvent être des amendes, des interdictions d'inscription dans le registre des défenseurs d'intérêts pendant une certaine période (et donc une interdiction de réaliser ces activités), voire à de la prison en cas de passage en justice. Pour que cet organe de contrôle indépendant puisse fonctionner de la meilleure des manières, il devra être doté d'un budget suffisant et d'un personnel suffisant. En cas d'homogénéisation de la règlementation de la défense d'intérêts au travers la lasagne institutionnelle, nous pouvons imaginer une clé de répartition concernant les subventions que le fédéral et les entités fédérées devraient transférer à cet organe de contrôle indépendant. Cet organe de contrôle indépendant aura également la tâche de présenter un rapport annuel sur l'évolution des pratiques de défense d'intérêts, sur l'état de la règlementation, et sur les potentielles modifications de la règlementation qui devraient voir le jour afin de s'adapter à l'évolution du secteur.
- Définition du lobbying : Définition claire et homogène du lobbying sur tout le territoire dont nous proposons celle du Conseil de l'Europe : « *«Lobbying» désigne la représentation d'intérêts spécifiques par le biais d'une communication auprès d'un agent public en tant que partie d'une action à la fois structurée et organisée visant à influencer la prise de décision publique* ; »[156]. À préciser que nous préférerons le terme

[156] Conseil de l'Europe, *Recomandation du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la règlementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique*, https://rm.coe.int/1680700a42 (consulté le 25/01/2025).

« défense d'intérêts » que nous considèrerons comme un synonyme afin de pouvoir s'éloigner de la mauvaise connotation du terme « lobby » aux yeux des citoyens. Ainsi, tout terme étant un dérivé de « lobby » sera remplacé par un dérivé du terme « défense d'intérêts » dans cette nouvelle règlementation.

b) Intégrité des acteurs :

- Code de déontologie : Ce code de déontologie aura la volonté d'être applicable tant aux personnes d'autorité publique qu'aux défenseurs d'intérêts et s'inspirera grandement de celui déjà développé par BePact. Nous allons proposer l'intégration des prochains comportements éthiques et bonnes pratiques dans ce code de déontologie qui sera obligatoire et passible de sanctions comme des amendes ou une interdiction de participer temporairement à des activités de défense d'intérêts. Parmi ces bonnes pratiques, nous pouvons mentionner l'évitement de tout conflit d'intérêts et de mélange entre relations personnelles et professionnelles dans le cadre de défense d'intérêts, l'interdiction de participer à des réunions avec des défenseurs d'intérêts non inscrits dans le registre, l'interdiction des pratiques de patronage, la vérification de l'identité de chacun des acteurs présents lors d'une prise de contact, l'explicitation claire des objectifs de chacun et de la rencontre avant le début des activités de défense d'intérêts, mais également, le respect de l'autonomie et de l'intégrité de l'ensemble des acteurs sans mettre en danger l'indépendance de chacun, la transparence sur les contacts déjà obtenus dans le cadre des activités, sur les mandats, compétences et buts de la mission du défenseur d'intérêts et de l'agent, le respect de la confidentialité de certaines informations qui se doivent de l'être, la bonne gouvernance et l'interdiction de nuire ou bloquer la mise en place de politiques publiques.
- Pantouflage/portes-tournantes : Le pantouflage, à savoir la garantie d'obtention d'un travail dans le secteur privé pour une personne d'autorité publique durant son mandat, sera interdit sous une période de 5 ans pour les personnes d'autorité publique et leur famille proche après la fin d'un mandat politique afin d'éviter la corruption indirecte. À préciser que l'entreprise ou l'organisation soumis à l'interdiction comprend celles qui ont été en contact avec la personne d'autorité publique dans le cadre de la défense d'intérêts durant son mandat. De même, les personnes d'autorité publique auront l'interdiction d'exercer des activités de défense d'intérêts endéans les 5 ans après la fin de ses mandats. Le critère des 5 ans est choisi comme tel étant donné que cela

correspondant à la longueur d'un mandat politique au niveau fédéral et des entités fédérées en Belgique.

- Auto-régulation supplémentaire : Un organe d'auto-régulation de la défense d'intérêts sera soutenu afin qu'ils puissent proposer par eux-mêmes des modifications de la règlementation du secteur de la défense d'intérêts en fonction de l'évolution des pratiques.
- Corruption indirecte : Tous les cadeaux seront proscrits. En outre, le tourisme conférentiel devra être payé par l'État dont provient la personne d'autorité publique et non par le pays ou l'organisation accueillante. Cela permet d'éviter l'ingérence étrangère et la corruption indirecte, d'autant plus que les élus possèdent un salaire très suffisant afin d'éviter la nécessité d'obtention de revenus supplémentaires.
- Autres activités professionnelles : Il sera interdit pour la personne d'autorité publique de réaliser des activités rémunérées de défense d'intérêts pour le compte d'une organisation ou d'une entreprise. En outre, les personnes d'autorité publique auront l'obligation de publier toutes les activités professionnelles équivalent à plus de 5.000 euros par an et reprenant l'employeur, la description précise du travail, l'horaire de travail par semaine et le type de contrat, du moment que cela n'entre pas en conflit d'intérêts avec le secteur dans lequel la personne d'autorité publique s'axe dans le cadre de ses mandats.

c) Égalité d'accès :

- Absence de différence entre organes de défense d'intérêts : L'ensemble des acteurs réalisant de la défense d'intérêts, que ce soit des ONG, des lobbies, des entreprises, des experts ou des puissances étrangères seront considérés comme des défenseurs d'intérêts dans la règlementation du lobbying. Globalement, les défenseurs d'intérêts seraient « *toute personne physique ou morale qui se livre à des activités de lobbying* [SIC : défense d'intérêts] *lors de la prise de décision publique. Cette définition inclut les activités de lobbying* [SIC : défense d'intérêts] *à des fins privée, publique ou collective, rétribuées ou non* »[157].
- Définition homogène d'une personne d'autorité publique : Par personne d'autorité publique, nous entendons tous les membres des Gouvernements fédéraux, provinciaux

[157] Transparency International, *International standards for lobbying regulation: Towards greater transparency, integrity and participation*, https://lobbyingtransparency.net/lobbyingtransparency.pdf (consulté le 17/05/2025).

et communaux, tous les élus fédéraux, des entités fédérées, et des provinces, tous les Sénateurs, tous les assistants parlementaires, toutes les personnes possédant un mandat en ce compris à la tête des administrations et les hauts-fonctionnaires. En outre, nous inclurons également tous les membres des Bureaux de partis dont leur Président, ainsi que les responsables des bureaux d'études des partis. Les élus communaux seront épargnés par une règlementation stricte étant donné les potentielles limites de personnel de l'organe de contrôle indépendant.

d) Limites :

- Patronage : Le patronage, à savoir la promesse d'apporter des voix lors des élections suivantes en échange d'un soutien de la part de la personne d'autorité publique sur un texte de loi, sera difficile à règlementer et à encadrer mais surtout à contrôler étant donné les buts de réélection de la part des élus et le potentiel manque de preuves.
- Niveau local : Étant donné les nombreuses communes existant en Belgique, il sera difficile de contrôler *in concreto* les pratiques de lobbying ainsi que les rapports initiaux, mensuels et annuels des personnes d'autorité publique communales.
- Exception des petites organisations sans but lucratif : Cette exception concernant les rapports mensuels à transmettre est lié à la réalité de terrain sur les moyens humains de ces organisations mais peut être considérée comme une inégalité entre personnes voulant réaliser de la défense d'intérêts.
- Équilibre entre homogénéité et spécificité des niveaux de pouvoir : L'équilibre entre une règlementation uniforme sur l'ensemble du territoire pour une meilleure transparence, et l'adaptation de cette règlementation en rapport avec les spécificités de certains niveaux de pouvoir de la lasagne institutionnelle est compliqué à trouver. C'est pourquoi cette règlementation des activités de défense d'intérêts doit être discutée entre niveaux de pouvoir afin d'aboutir à un texte de consensus qui peut s'implanter de manière uniforme et homogène.
- Moyens humains et financiers : Cette règlementation ambitieuse nécessite de débloquer des moyens financiers et de personnel pour la création de l'organe de contrôle indépendant dans un contexte budgétaire compliqué. Cependant, elle est nécessaire vu les manquements profonds de la règlementation actuelle dans un système démocratique qui se veut inclusif et transparent. Afin de pouvoir financer notamment cet organe de contrôle indépendant, nous proposons que les amendes puissent être considérées comme des revenus pour cet organe, de même que les financements de l'organe pourraient être

partagés entre les autorités fédérales et les entités fédérées selon une clé de répartition. Enfin, des débats pourraient avoir lieu afin que l'inscription dans le registre des défenseurs d'intérêts soit payant. Cette dernière potentialité pourrait néanmoins décourager les défenseurs d'intérêts à s'inscrire dans le registre, ou les encourager à réaliser de la défense d'intérêts de coulisse en contournant les institutions formelles, d'où la nécessité que les sanctions et amendes soient plus contraignantes que le paiement d'un droit d'inscription.

7. Conclusion

Afin de conclure, n'oublions pas que ce présent mémoire a l'ambition d'avant tout débroussailler le paysage encadrant la règlementation du lobbying en Belgique étant donné la très faible quantité de travaux scientifiques d'ampleurs relatifs à cette thématique. Ce mémoire pose donc les bases afin de faciliter des prochains travaux plus conséquents et plus profonds sur cette thématique, bien que des analyses très rigoureuses ont également été réalisées dans ce travail que nous allons reparcourir.

Nous avions d'abord défini la question de recherche et encadré celle-ci avant de définir quelques concepts-clés. Parmi ceux-ci se trouvait la notion de lobbying dont nous avons repris la définition du Conseil de l'Europe, et la notion de corruption active et passive défini dans ce travail en croisant les essais de définition de différentes sources.

Par après, nous avions ouvert un chapitre un peu plus descriptif et contextuel sur la légitimité du lobbying dans un système démocratique lors duquel nous avons retracé quelques scandales et un aspect historique du développement du lobbying. Durant cet aspect historique, nous nous sommes rendus compte d'un clivage entre le modèle anglo-saxon dont les élus représentent leur circonscription et ont toujours écouté l'ensemble des acteurs de leur circonscription, et le modèle franco-latin dont les élus sont censés défendre l'intérêt général et supérieur de la nation. Ce dernier modèle a été progressivement réformé afin de rapprocher les élus de la réalité de terrain. Ce rapprochement a été entravé par les multiples scandales connotant négativement les activités de lobbying au sein de la population. Cependant, le déficit démocratique dû à un manque croissant de confiance des citoyens envers les institutions a aussi permis de changer la perception de la démocratie vers un système de démocratie participative et citoyenne incluant également la société civile. Ainsi, le lobbying serait une pratique légitime dans un système démocratique inclusif protégeant la participation de chacun.

Ensuite, nous avions décrit la structure de l'État belge, les compétences de chacun des niveaux de pouvoir, ainsi que les interprétations de la lasagne institutionnelle et de la particratie. Tandis que la lasagne institutionnelle relate la complexité du système fédéral belge centrifuge et asymétrique via une superposition de multiples couches à compétences partagées et parfois transversales, la particratie relate la très forte influence des partis et de leurs Présidents dans l'orientation politique des niveaux de pouvoir. Cela nous a permis d'également aboutir sur l'articulation des pratiques de lobbying dans le contexte institutionnel belge très spécifique. Au

niveau fédéral, nous retrouvons un registre des lobbies lacunaire dans son caractère obligatoire et incontrôlé qui s'applique d'ailleurs qu'à la Chambre des représentants et non au Gouvernement ni au Sénat. À ce même niveau, nous retrouvons également un code de conduite tout aussi lacunaire et flou qui n'est pas contraignant, au point qu'une organisation de représentation des lobbies, BePact, a composé par elle-même une charte de déontologie plus précise. Au niveau des entités fédérées, nous retrouvons une règlementation du lobbying encore plus lacunaire étant donné qu'ils transposent généralement ce qui a été instauré au niveau fédéral mais avec un désintérêt encore plus net de la part des lobbies pour leur registre se trouvant d'ailleurs moins contraignant. En outre, quel que soit le niveau de pouvoir, aucune règlementation responsabilisant les personnalités politiques n'est mis en place alors même que ces personnes sont les décideurs politiques étant tout autant responsables lors de scandales de corruption notamment en lien avec la corruption passive. Nous avons également remarqué que les lobbies sont parfois conscients de la multiplicité des couches institutionnelles et de la transversalité de certaines compétences leur demandant une coordinatinon accrue afin de réaliser de la défense d'intérêts sur certaines thématiques, rendant ces pratiques très complexes. En cas de manque de règlementation claire, cette complexité pourrait convaincre les lobbies à rechercher l'efficacité de leurs actions en contournant les institutions officielles, et notamment à contacter de manière personnelle les dirigeants de partis coordonnant les orientations des politiques publiques aux différents niveaux de pouvoir.

Dans le chapitre suivant, nous avons établis des points de repères afin de comparer la règlementation du lobbying en Belgique avec celle des autres États membres de l'Union européenne. Nous avions découvert que si la Belgique est loin de figurer parmi les bons élèves, elle ne fait également pas partie des mauvais élèves. Néanmoins, ces comparaisons nous ont permis d'identifier quelques bonnes pratiques dans d'autres pays. La même démarche a été effectuée sur le pays considéré comme une des meilleures règlementations du lobbying au monde à savoir le Canada (et sa province du Québec). Nous avons, une nouvelle fois, identifié quelques bonnes pratiques mais également apporté un regard critique afin de pouvoir, par la suite, améliorer cette règlementation pour le contexte belge en prenant compte des limites et erreurs de leur règlementation.

Enfin, dans notre dernier chapitre, ceci nous a permis d'identifier plusieurs solutions permettant de mettre en place une règlementation complète et ambiteuse sur les activités de lobbying en Belgique. Nous pouvons notamment y relever l'utilisation du terme « défense d'intérêts » afin de rompre avec la connotation négative du secteur du lobbying ; l'utilisation

d'un registre des défenseurs d'intérêts obligatoire pour la réalisation de ses activités sous peine de sanctions et qui soit transversal à l'ensemble des niveaux de pouvoir pour une meilleure transparence. Nous pouvons également mentionner l'obligation pour les défenseurs d'intérêts et pour les personnes d'autorité publique de rendre des rapports sur les activités de défense d'intérêts dont ils ont fait preuve, la création d'un code de déontologie complet et contraignant via des sanctions en cas de non-respect de celui-ci, la création d'un organe de contrôle indépendant, et une égalité d'accès entre défenseurs d'intérêts. De plus, les personnes d'autorité publique feront également face à des contrôles sur les activités professionnelles complémentaires, sur l'interdiction de pantouflage endéans les 5 ans suivant la fin de mandat, l'interdiction des cadeaux ou d'une meilleure règlementation sur le tourisme conférentiel. En somme, la règlementation proposée se base sur la transparence, l'égalité d'accès et l'intégrité des acteurs en adaptant cela aux particularités du système institutionnel et politique belge.

Néanmoins, nous devons garder à l'esprit qu'une règlementation parfaite n'existe pas et que « la corruption politique est presque inévitable dans la culture politique (…) »[158], nous demandant ainsi d'être pragmatique en limitant le plus possible les potentielles fraudes. C'est d'ailleurs la volonté modeste de ce mémoire en sachant que ce n'est qu'un premier pas concernant des travaux plus conséquents portant sur les activités de lobbying en Belgique. En effet, des recherches supplémentaires doivent encore voir le jour notamment sur les limites de la nouvelle règlementation proposée ainsi que sur les potentiels financements de l'organe de contrôle indépendant, ou encore sur la manière de pouvoir réguler les pratiques de patronage. Dans sa globalité, ce mémoire a tout de même permis de synthétiser le contexte, les enjeux de la règlementation du lobbying en Belgique ainsi que ses limites de façon complète et précise. Ce travail permet donc d'aboutir à une règlementation permettant non seulement aux institutions, personnes d'autorité publique, et défenseurs d'intérêts d'être le plus irréprochable possible, mais aussi de paraître irréprochable et insoupçonné aux yeux des citoyens afin de rétablir leur confiance grâce à une transparence la plus totale possible.

« La femme de César ne doit pas être soupçonnée »

[158] Ulrich Von Alemann, (1989), *Bureaucratic and Political Corruption Controls: Reassessing the German Record*, in *Political Corruption. A Handbook*, dir. Heidenheimer, A.J., Johnston, M. et LeVine, V.T.. New Brunswick (NJ) : Transaction Books : 855–872.
Raymond Hudon, Stéphanie Yates, (2008), *Lobbying et patronage : modes de médiation en contexte démocratique*, in *Cambridge University Press*, https://www.cambridge.org/core/journals/canadian-journal-of-political-science-revue-canadienne-de-science-politique/article/lobbying-et-patronage-modes-de-mediation-en-contexte-democratique/84466246F3144A74447256F48F328349 (consulté le 15/05/2025).

8. Bibliographie

- 7sur7, (2025), *« Scandales de lobbying vert à Bruxelles » : comment la Commission européenne a financé des ONG écologistes pour influencer des députés*, https://www.7sur7.be/monde/scandale-de-lobbying-vert-a-bruxelles-comment-la-commission-europeenne-a-finance-des-ong-ecologistes-pour-influencer-des-deputes~a491d2d5/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F (consulté le 22/02/2025).

- Alexandre Chauveau, (2025), Pacte vert : quand Bruxelles finances les lobbys écolos en toute opacité, https://www.lejdd.fr/International/pacte-vert-quand-bruxelles-finance-les-lobbys-ecolos-en-toute-opacite-154357 (consulté le 06/03/2025).

- Amandine Cloot, (2023), *Theodoros Koutroubas (UCLouvain) : « Il faut interdire les voyages payés et les cadeaux aux élus »*, in *Le Soir*, https://www.lesoir.be/500641/article/2023-03-13/theodoros-koutroubas-uclouvain-il-faut-interdire-les-voyages-payes-et-les (consulté le 26/04/2025).

- ARTE Europe l'Hebdo, *Le Parlement européen est-il corruptible ?*, https://www.arte.tv/fr/videos/112907-114-A/arte-europe-l-hebdo/ (consulté le 11/04/2025).

- BEHVA, *Lobbying national et régional, introduction*, https://www.behva.be/fr/lobbying-national-et-regional/?fbclid=IwY2xjawJamHBleHRuA2FlbQIxMAABHcnRNx7iSvcmtTFkxNpxwZad80wXLZh419BpwcdlLH5wE1IkJXUEIfiaUQ_aem_3VW9L6_G0-5vHawN_NlwLQ (consulté le 03/04/2025).

- Belgium.be, *La Belgique, Les compétences des autorités fédérales*, https://www.belgium.be/fr/la_belgique/pouvoirs_publics/autorites_federales/competences_autorites_federales (consulté le 18/03/2025).

- Belgium.be, *La Belgique, structure de l'Etat fédéral et des niveaux de pouvoir*, https://www.belgium.be/fr/la_belgique/pouvoirs_publics/la_belgique_federale/structure (consulté le 18/03/2025).

- Bepact, *Bepact Charter*, https://bepact.be/en/charter-of-ethical-conduct (consulté le 02/04/2025).

- Bepact, *Mission*, https://bepact.be/en/mission (consulté le 02/04/2025).

- Bx1, (2023), *Commission Uber Files : le CEO d'Uber Belgique s'excuse et assure ne plus utiliser de pratiques douteuses*, https://bx1.be/categories/mobilite/commission-uberfiles-le-ceo-duber-belgique-sexcuse-et-assure-ne-plus-utiliser-de-pratiques-douteuses/?theme=classic (consulté le 01/03/2025).

- Chambre des représentants de Belgique, *Proposition visant à insérer dans le Règlement de la Chambre des représentants un article relatif au registre des lobbies, texte adopté par la Commission du règlement et de la réforme du travail parlementaire*, https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/2803/54K2803003.pdf (consulté le 01/04/2025).

- Commissariat au lobbying du Canada, *Le Registre des lobbyistes*, https://lobbycanada.gc.ca/app/secure/ocl/lrs/do/guest?lang=fra (consulté le 27/05/2025).

- Commission européenne, (2022), *Annexe de la communication de la commission au parlement européen, au Conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions. Rapport 2022 sur l'état de droit*, https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/6_1_194542_comm_recomm_fr.pdf (consulté le 01/04/2025).

- Commission européenne, (2024), *SWD(2024) 801 final, Document de travail des services de la Commission, Rapport 2024 sur l'état de droit, Chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Belgique accompagnant le document : Communication de la commission au parlement européen, au Conseil, au comité économique et social*

européen et au comité des régions. Rapport 2024 sur l'état de droit, https://commission.europa.eu/document/download/ac09a9ad-63c4-4c65-bf36-d032b605a015_fr?filename=8_1_58050_coun_chap_belgium_fr.pdf (consulté le 01/04/2025).

- Commission européenne, *Anti-corruption*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/democracy-eu-citizenship-anti-corruption/anti-corruption_en?prefLang=fr (consulté le 27/02/2025).

- Commission européenne, *EU legislation on anti-corruption*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/democracy-eu-citizenship-anti-corruption/anti-corruption/eu-legislation-anti-corruption_en (consulté le 27/05/2025).

- Conseil de l'Europe, *Recomandation du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la règlementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique*, https://rm.coe.int/1680700a42 (consulté le 25/01/2025).

- Cour Constitutionnelle, *La Constitution de la Belgique fédérale*, https://www.const-court.be/fr/court/basic-text (consulté le 17/03/2025).

- Democracy Watch, (2024), *Backgrounder on Key Loopholes in Canada's Lobbying, Ethics, Election, Political Donation and Spending Law that Allow for Foreign Interference,* https://democracywatch.ca/backgrounder-on-key-loopholes-in-canadas-lobbying/ (consulté le 02/05/2025).

- Dictionnaire de l'Académie française, *corruption nom féminin*, https://www.dictionnaire-academie.fr/article/A9C4369 (consulté le 10/02/2025).

- Dictionnaire de l'Académie française, *lobby*, https://www.dictionnaire-academie.fr/article/A9L1085-A (consulté le 24/01/2025).

- Dictionnaire de l'Académie française, *règlement*, https://www.dictionnaire-academie.fr/article/A9R1337 (consulté le 05/02/2025).

- Dictionnaire de l'Académie française, *règlementation*, https://www.dictionnaire-academie.fr/article/A9R1340-A (consulté le 05/02/2025).

- Eloi Passot, (2022), *« Qatargate » : tout comprendre sur l'affaire de corruption qui frappe le Parlement européen*, in *Le Monde*, https://www.lefigaro.fr/international/qatargate-tout-comprendre-sur-l-affaire-de-corruption-qui-frappe-le-parlement-europeen-20221213 (consulté le 20/02/2025).

- Emmanuel Berretta, (2025), *La Commission européenne a payé des ONG pour faire son lobbying*, in *Le Point*, https://www.lepoint.fr/monde/la-commission-europeenne-a-paye-des-ong-pour-faire-son-lobbying-sur-le-pacte-vert-23-01-2025-2580637_24.php (consulté le 22/02/2025).

- EUR-Lex, *Document 12016E227*, https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/art_227/oj (consulté le 13/03/2025).

- Euro Lex, *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil 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*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0234 (consulté le 27/02/2025).

- European Parliament, (2017), *Briefing Regulating lobbying in Canada*, in *europarl.europa.eu*, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603896/EPRS_BRI(2017)603896_EN.pdf (consulté le 30/04/2025).

- Fédération Wallonie-Bruxelles / Le Parlement, *Registre des représentants d'intérêts*, https://back.pfwb.be/sites/default/files/2025-01/25-01-22%20-%20Registre%20des%20repe%CC%81sentants%20d%27inte%CC%81re%CC%82ts.pdf (consulté le 03/04/2025).

- Guillaume Croisant, Kevin Xhebexhia, (2021), *La transparence du lobbying en Belgique : état des lieux et perspectives*, in *Journal tribunaux*, https://dipot.ulb.ac.be/dspace/bitstream/2013/369256/3/jt2021_33p676.pdf (consulté le 29/03/2025).

- Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique, *Etude comparative des dispositifs d'encadrement du lobbying*, in *HATVP.FR*, publié le 21 octobre 2020, https://www.hatvp.fr/presse/etude-comparative-des-dispositifs-dencadrement-du-lobbying/ (consulté le 26/04/2025).

- Jean Faniel, (2019), *En Belgique 2+2 ne font pas toujours 4*, in *les @nalyses du CRiSP en ligne*, https://www.crisp.be/crisp/wp-content/uploads/analyses/2019-10-01_ACL-Faniel_J-2019-Imagine-En_Belgique_2+2_ne_font_pas_toujours_4.pdf (consulté le 18/03/2025).

- Julien Thomas, (2023), *Uber Files : Pascal Smet "n'a rien commis d'illégal ou inapproprié »*, in *Le Soir*, https://www.lesoir.be/514183/article/2023-05-19/uber-files-pascal-smet-na-rien-commis-dillegal-ou-inapproprie (consulté le 01/03/2025).

- La Chambre des représentants, *Lobbyregister – Registre des Lobbies*, https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/lobby/lobbyregister.pdf (consulté le 01/04/2025).

- La rédaction, (2022), *Uber Files: les relations étroites de Pascal Smet avec un lobbyiste, Boris Dilliès le "meilleur allié politique en Belgique"*, in *dhnet*, https://www.dhnet.be/regions/bruxelles/bruxelles-mobilite/2022/07/12/les-relations-etroites-de-pascal-smet-avec-un-lobbyiste-duber-boris-dillies-le-meilleur-allie-politique-en-belgique-CNESGY3PBJEP3NUNTWDLU6EFLA/ (consulté le 01/03/2025).

- La rédaction, (2025), *Qatargate : Marie Arena inculpée pour « organisation criminelle », la commission de vigilance du PS saisie »*, in *RTBF.be*,

https://www.rtbf.be/article/qatargate-marie-arena-affirme-etre-inculpee-pour-organisation-criminelle-11491393 (consulté le 03/03/2025).

- Larousse en ligne, *corruption n.f.*, https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/corruption/19471 (consulté le 10/02/2025).

- Larousse en ligne, *lobby n.m.*, https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/lobby/47563 (consulté le 24/01/2025).

- Larousse en ligne, *lobbying n.m.*, https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/lobbying/47564 (consulté le 24/01/2025).

- Larousse en ligne, *pression n.f.*, https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/pression/63762 (consulté le 24/01/2025).

- Larousse en ligne, *règlement n.m.*, https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/r%C3%A8glement/67657 (consulté le 05/02/2025).

- Larousse en ligne, *règlementation n.f.*, https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/r%C3%A9glementation/67662 (consulté le 05/02/2025).

- Le Robert dico en ligne, *lobby*, https://dictionnaire.lerobert.com/definition/lobby (consulté le 24/01/2025).

- Le Robert dico en ligne, *pression*, https://dictionnaire.lerobert.com/definition/pression (consulté le 24/01/2025).

- Le Robert dico en ligne, *règlement*, https://dictionnaire.lerobert.com/definition/reglement (consulté le 05/02/2025).

- Le Robert dico en ligne, *règlementation*, https://dictionnaire.lerobert.com/definition/reglementation (consulté le 05/02/2025).

- Le Robert en ligne, *corruption*, https://dictionnaire.lerobert.com/definition/corruption (consulté le 10/02/2025).

- Lieven De Winter, Patrick Dumont, (2009), *Do Belgian parties undermine the democratic chain of delegation?*, in *M. Brans, L. De Winter & W. Swenden (eds.), The Politics of Belgium. Institutions and policy under bipolar and centrifugal federalism*, London: Routledge, p.110. Cf. aussi le chapitre intitulé 'Het gewicht van de particratie' dans DEWACHTER, Wilfried (2001), De mythe van de parlementaire democratie. Een Belgische analyse. Leuven: Acco.

- Lobbyisme Québec, *Le commissaire*, https://lobbyisme.quebec/a-propos/le-commissaire/ (consulté le 27/05/2025).

- Louis Colart, Joëlle Matriche, (2025), *Nouveaux soupçons de corruption au Parlement européen : des lobbyistes liés à Huawei ciblés par la justice*, in *Le Soir*, https://www.lesoir.be/661270/article/2025-03-13/nouveaux-soupcons-de-corruption-au-parlement-europeen-des-lobbyistes-lies-huawei (consulté le 13/03/2025).

- Max Griera, Louise Guillot, Elisa Braun, Marianne Gros, (2025), *Fact-checking : la Commission européenne a-t-elle vraiment payé des ONG pour faire du lobbying pro-Pacte vert ?*, in *Politico*, https://www.politico.eu/article/fact-checking-la-commission-europeenne-paye-lobbying-pacte-vert/ (consulté le 22/02/2025).

- Médiateur européen, *Conférence : Prévenir la corruption en Europe*, https://www.ombudsman.europa.eu/fr/speech/fr/193749 (consulté le 27/02/2025).

- Nicolas Gobiet, (2025), *Humeur : Non, la lutte contre la corruption n'est pas une priorité en Belgique*, in *La Libre*, https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2025/04/01/humeur-non-la-lutte-contre-la-corruption-nest-pas-une-priorite-en-belgique-2EWLHFA3GBATFBANPNXPSWK4AA/ (consulté le 02/04/2025).

- OECD, (2021), *Lobbying in the 21st Century Transparency, Integrity and Access*, https://www.oecd.org/en/publications/lobbying-in-the-21st-century_c6d8eff8-en.html (consulté le 30/04/2025).

- OECD, (2022), *The Regulation of Lobbying in Quebec, Canada Strengthening a Culture of Transparency and Integrity*, https://www.oecd.org/en/publications/the-regulation-of-lobbying-in-quebec-canada_ec0cfef3-en/full-report/component-4.html#chapter-d1e305 (consulté le 02/05/2025).

- OECD, *The regulation of Lobbying in Quebec, Canada*, https://www.oecd.org/en/publications/the-regulation-of-lobbying-in-quebec-canada_ec0cfef3-en/full-report.html (consulté le 30/04/2025).

- Organisation for Economic Cooperation and Development, *The Regulation of Lobbying in Quebec, Canada*, in *OECD Public Governance Reviews*, https://www.oecd.org/en/publications/the-regulation-of-lobbying-in-quebec-canada_ec0cfef3-en/full-report.html (consulté le 26/04/2025).

- Parlement de la Communauté française, *Règlement du Parlement mis à jour le 21 juin 2023*, https://back.pfwb.be/sites/default/files/2023-06/23-06-21%20-%20re%CC%80glement%20du%20parlement%20-%20texte%20consolide%CC%81.pdf (consulté le 03/04/2025).

- Parlement de Wallonie, *Registre des représentants d'intérêt*, https://www.parlement-wallonie.be/media/doc/pdf/registre_rep_int/a7a1_registe_repr_int_161224.pdf (consulté le 03/04/2025).

- Parlement de Wallonie, *Registre des représentants d'intérêt*, https://www.parlement-wallonie.be/registre-des-representants-dinteret (consulté le 03/04/2025).

- Parlement wallon, *Règlement du Parlement wallon*, https://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/documentation/roi.pdf (consulté le 03/04/2025).

- Pierre Bardon et Thierry Libaert, (2012), *Chapitre 5. Lobbying et déontologie à Bruxelles*, in *Le Lobbying*, Dunod : Les topos, Paris, pp84-109, https://shs.cairn.info/le-lobbying--9782100573493-page-84?lang=fr (Consulté le 18/01/2025).

- Raymond Hudon, Stéphanie Yates, (2008), *Lobbying et patronage : modes de médiation en contexte démocratique*, in *Cambridge University Press*, https://www.cambridge.org/core/journals/canadian-journal-of-political-science-revue-canadienne-de-science-politique/article/lobbying-et-patronage-modes-de-mediation-en-contexte-democratique/84466246F3144A74447256F48F328349 (consulté le 15/05/2025).

- Samuel Defacqz, Theodoros Koutroubas, (2023), *La règlementation du lobbying en Belgique : état des lieux et pistes de réflexion pour un encadrement de la représentation des intérêts*, in *Revue générale*, pp139-153, https://www.researchgate.net/publication/373102161_La_reglementation_du_lobbying_en_Belgique_etat_des_lieux_et_pistes_de_reflexion_pour_un_encadrement_de_la_representation_des_interets (consulté le 25/01/2025).

- Sarah Saadi-Garcia, *« Pourquoi y a-t-il une lasagne institutionnelle en Belgique ? »*, in *Le Soir*, https://www.lesoir.be/547133/article/2023-11-02/pourquoi-y-t-il-une-lasagne-institutionnelle-en-belgique (consulté le 18/03/2025).

- Sébastien Georis, (2025), *Des locaux sous scellés au Parlement européen : l'entreprise chinoise Huawei aurait-elle corrompu des députés et des assistants parlementaires ?*, in *rtbf.be*, https://www.rtbf.be/article/nouveaux-soupcons-de-corruption-au-parlement-europeen-l-entreprise-chinoise-huawei-aurait-elle-depasse-les-limites-du-lobbying-11515837 (consulté le 13/03/2025).

- Sénat de Belgique, *Art.4 Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles*, in *SenLex*, https://senlex.senate.be/fr/dia/structure/str_126/article/art_1010_fr_2014-01-06/articletext (consulté le 17/03/2025).

- Sénat de Belgique, *Art.5 Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles*, in *SenLex*, https://senlex.senate.be/fr/dia/structure/str_126/article/art_1032_fr_2014-01-06/articletext (consulté le 17/03/2025).

- Sénat de Belgique, *Art.6 Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles*, in *SenLex*, https://senlex.senate.be/fr/dia/structure/str_126/article/art_1087_fr_2018-07-30/articletext (consulté le 17/03/2025).

- Sénat de Belgique, *Art.6bis Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles*, in *SenLex*, https://senlex.senate.be/fr/dia/structure/str_126/article/art_1309_fr_2014-01-06/articletext (consulté le 17/03/2025).

- Service Public Fédéral Justice, *Eléments constitutifs de corruption*, https://justice.belgium.be/fr/themes_et_dossiers/securite_et_criminalite/corruption/elements_constitutifs_de_corruption (consulté le 13/02/2025).

- Sophie Leroy, (2022), *Les rapports ambigus entre Pascal Smet et Uber révélés par les Uber Files*, in *L'Echo*, https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/bruxelles/les-rapports-ambigus-entre-pascal-smet-et-uber-reveles-par-les-uber-files/10401372.html (consulté le 01/03/2025).

- Stéphanie Yates, (2018), *La transparence des activités de lobbyisme au Québec : la grande illusion ?*, in *CAIRN*, https://droit.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2018-1-page-33?lang=fr (consulté le 05/05/2025).

- Stéphanie Yates, Michel Beauchamp, (2008), *Lobbyistes et législation sur le lobbyisme : Que nous apprend la récente expérience québécoise ?*, in *ResearchGate*, https://www.researchgate.net/publication/229576405_Lobbyistes_et_legislation_sur_le_lobbyisme_Que_nous_apprend_la_recente_experience_quebecoise (consulté le 05/05/2025).

- Theodoros Koutroubas, Marc Lits, (2011), *Communication politique et lobbying*, Groupe De Boeck, Bruxelles pp139-167.

- Think Tank European Parliament, (2017), *Regulating lobbying in Canada*, in *europarl.europa.eu*, https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2017)603896 (consulté le 30/04/2025).

- Transparency International, *International standards for lobbying regulation: Towards greater transparency, integrity and participation*, https://lobbyingtransparency.net/lobbyingtransparency.pdf (consulté le 17/05/2025).

- Transparency International, *Lobbying in Europe: hidden influence, privileged access*, https://www.transparency.si/images/publikacije/lobiranje/Methodology.pdf (consulté le 10/05/2025).

- Ulrich Von Alemann, (1989), *Bureaucratic and Political Corruption Controls: Reassessing the German Record*, in *Political Corruption. A Handbook*, dir. Heidenheimer, A.J., Johnston, M. et LeVine, V.T.. New Brunswick (NJ) : Transaction Books : 855–872.

- Valentin Ledroit, (2023), *Qatargate : tout comprendre au scandale de corruption qui touche le Parlement européen*, in *Toute l'Europe*, https://www.touteleurope.eu/institutions/qatargate-tout-comprendre-au-scandale-de-corruption-qui-touche-le-parlement-europeen/ (consulté le 20/02/2025).

- Valentin Ledroit, (2024), *« Le Qatargate est une affaire criminelle et n'a aucun rapport avec le lobbying »*, in *Toute l'Europe*, https://www.touteleurope.eu/institutions/le-qatargate-est-une-affaire-criminelle-et-n-a-aucun-rapport-avec-le-lobbying/ (consulté le 20/02/2025).

- Valentin Ledroit, (2024*), Comment le Parlement européen renforce ses règles de transparence depuis le scandale du Qatargate*, in *Toute l'Europe*, https://www.touteleurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/comment-le-parlement-europeen-renforce-ses-regles-de-transparence-depuis-le-scandale-du-qatargate/ (consulté le 10/03/2025).

- Vocabulaire politique, *lobby*, https://www.vocabulairepolitique.be/lobby/ (consulté le 24/01/2025).

- Yannick Vanderborght, (2020-2021), *Syllabus du cours d'Institutions Politiques de la Belgique POLS1112*, Université Saint-Louis Bruxelles, pp39-44, 57-59, 67-68.

- Zahra Khan, (2024), *The Efficacy and Challenges of Lobbying Regulation in Canada: A Comprehensive Analysis*, in *University of Windsor*, https://scholar.uwindsor.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1365&context=major-papers (consulté le 05/05/2025).

Dans un pays démocratique tel que la Belgique, les interactions entre les décideurs politiques et les défenseurs d'intérêts sont primordiales et nécessaires notamment pour le développement d'une société civile active, ou encore pour le renforcement de la confiance des citoyens envers les institutions. Le lobbying, qui fait partie de ces mécanismes de représentation d'intérêts, était auparavant peu connu du grand public, mais se retrouve aujourd'hui sous le feu des projecteurs médiatiques en raison de scandales de corruption engendrant une connotation péjorative de ce secteur. Afin de mieux comprendre le lobbying et ses pratiques mais aussi de rétablir la confiance des citoyens envers les institutions, il est dès lors important de promouvoir une transparence totale du processus décisionnel et de la manière dont il se construit à travers une règlementation claire.

Le présent mémoire vise ainsi à définir le lobbying, analyser la légitimité de ses pratiques dans un système démocratique, retracer l'historique de ce secteur, comprendre la manière dont il s'implémente dans le système fédéral belge, et dresser un état des lieux de la règlementation du lobbying en Belgique et à ses différents niveaux de pouvoir. Ce mémoire permettra également de comparer la règlementation belge avec d'autres exemples au sein de l'Union européenne et au Canada, ainsi que de proposer, *in fine*, une règlementation claire et complète du lobbying adaptée au contexte spécifique belge.

Lobbying, corruption, règlementation, démocratie, Belgique, solutions

UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN
Faculté des sciences économiques, sociales, politiques et de communication
École des sciences politiques et sociales (PSAD)
Place Montesquieu, 1 bte L2.08.05, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique | **www.uclouvain.be/psad**