

Décisiondu Bundesrat

Résolution du Bundesrat concernant l'accord conclu entre le Parlement européen et la Commission européenne sur le registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne (registre de transparence de l'UE)

Lors de sa 927^e session, le 7 novembre 2014, le Bundesrat a pris la résolution exposée en annexe.

Annexe

Résolution du Bundesrat concernant l'accord conclu entre le Parlement européen et la Commission européenne sur le registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne (registre de transparence de l'UE)

I.

1. Le Bundesrat constate que le registre de transparence établi en 2011 par la Commission et le Parlement européen est remplacé par l'« Accord entre le Parlement européen et la Commission européenne sur le registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne » (nouvelle version), qui est entré en vigueur le 20^e jour après sa publication au Journal officiel de l'Union européenne (n° 38 de l'accord).
2. Le Bundesrat reconnaît le registre de transparence comme instrument commun de la Commission et du Parlement européen en vue de recenser et de contrôler à l'échelle européenne les activités des représentants d'intérêts intervenant en dehors du processus législatif européen.

3. Le Bundesrat jette toutefois un regard critique, et ce à divers titres, sur le fait que le champ d'application soit désormais élargi, pour la première fois, aux « autorités publiques régionales et à leurs bureaux de représentation » – à savoir les Länder allemands en République fédérale d'Allemagne – qui, jusqu'à présent, étaient expressément exclus du champ d'application.
4. Il souligne que l'élargissement du champ d'application ne doit pas, à terme, avoir pour effet de mettre sur un pied d'égalité les autorités publiques régionales et leurs bureaux de représentation avec les lobbies issus de la sphère économique ou sociétale. Le Bundesrat note que les autorités publiques régionales et leurs bureaux de représentation ne sont pas censés s'enregistrer, mais peuvent le faire s'ils le souhaitent. Le Bundesrat souligne néanmoins que cette disposition ne doit pas avoir pour effet qu'avec la mise en œuvre de l'accord, les autorités publiques régionales et leurs bureaux de représentation puissent d'ores et déjà être obligés de se faire enregistrer.

II.

5. En conséquence, le Bundesrat estime que l'élargissement du champ d'application aux régions et à leurs bureaux de représentation est déjà, en soi, en contradiction avec la préservation des structures des États membres, que l'UE et ses organes ont introduite dans l'article 4, paragraphe 2, du TUE :
6. Il renvoie avec insistance à l'article 4, paragraphe 2, du TUE, aux termes duquel l'Union respecte l'identité nationale des États membres inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. En République fédérale d'Allemagne, les « structures constitutionnelles » équivalent à l'identité constitutionnelle, dont l'essence intangible résulte de l'article 23, alinéa 1, phrase 3, en liaison avec l'article 79, alinéa 3, de la Loi fondamentale.
7. Le Bundesrat souligne qu'en vertu de l'article 79, alinéa 3, 2^e alternative, de la Loi fondamentale, le principe de la participation des Länder allemands à la législation est garanti. Ceci porte notamment sur les droits de participation des Länder allemands dans les affaires concernant l'Union européenne aux termes de l'article 23, alinéa 4, de la Loi fondamentale, pour autant qu'il y ait transfert

de compétences aux dépens des compétences législatives de la Fédération et qu'il s'agisse, de ce fait, d'une compensation en faveur de la participation des Länder à la législation de la Fédération.

8. Le Bundesrat rappelle avec force qu'en Allemagne et en vertu de l'article 70, alinéa 1, de la Loi fondamentale, les Länder ont le droit de légiférer dans des domaines qui ne relèvent pas des compétences législatives exclusives de la Fédération, et pour lesquels la Fédération n'a pas fait usage de sa compétence dans le cadre de la « compétence législative concurrente ».
9. Il souligne que, conformément à l'article 23, alinéas 6 et 7, de la Loi fondamentale, en liaison avec la loi sur la coopération entre l'État fédéral et les Länder dans les affaires de l'Union européenne (EUZBLG), l'exercice des droits que possède la République fédérale d'Allemagne en tant qu'État membre de l'Union européenne sera confié par la Fédération à un représentant des Länder désigné par le Bundesrat – lorsque des pouvoirs exclusifs de législation des Länder sont concernés de manière prépondérante dans les domaines de la formation scolaire, de la culture, de la radio et de la télévision. Ceci constitue une compensation au transfert de compétences législatives des Länder allemands au niveau européen.
10. Le Bundesrat rappelle donc expressément que les Länder allemands font eux-mêmes partie intégrante de la législation européenne.
11. Il souligne que les Länder allemands exercent par ailleurs d'autres fonctions étatiques. Conformément à l'article 83 de la Loi fondamentale, les Länder exécutent en principe les lois fédérales à titre de compétence propre. Ceci s'applique notamment aux lois reposant sur des dispositions du droit européen.
12. Le Bundesrat fait observer que les Länder allemands sont des acteurs des structures institutionnelles européennes : ils interviennent au sein du Comité des régions (CdR), dont les droits dans la procédure législative européenne ont été renforcés par le traité de Lisbonne. L'article 8, alinéa 2, du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, par exemple, stipule pour la première fois la possibilité pour le CdR de former un recours auprès de la Cour de justice de l'Union européenne contre des actes législatifs pour l'adoption desquels le traité sur le fonctionnement de l'Union prévoit sa

consultation. Même par la voie détournée du registre de transparence, il serait contraire à l'intention du traité de Lisbonne, qui – en renforçant le CdR – entend rendre la procédure législative européenne plus proche des citoyens, d'entraver les régions – et donc les Länder allemands – dans la procédure législative de l'UE.

13. Le Bundesrat estime donc qu'intégrer les Länder allemands dans le champ d'application du registre de transparence constitue un dépassement des limites de l'article 4, alinéa 2, du TUE, et est en contradiction avec les principes définis dans la partie I, point 2, de la présente résolution qui stipulent qu'avec la tenue du registre, les principes généraux du droit de l'Union – dont fait partie l'article 4, alinéa 2, du TUE – devront être respectés.

III.

14. Sur cette toile de fond, le Bundesrat déplore infiniment que l'exception au champ d'application jusqu'alors existante ait été modifiée, et souhaite que, lors de l'exécution de l'accord interinstitutionnel sur le registre de transparence, les Länder allemands bénéficient d'un traitement en adéquation avec leur rôle institutionnel.
15. Le Bundesrat demande en outre que, lors de la révision, prévue pour 2017, de l'accord interinstitutionnel sur le registre de transparence, les régions et leurs bureaux de représentation qui exercent des fonctions d'État et dont l'existence fait partie de l'identité nationale des différents États membres, dans l'esprit de l'article 4, alinéa 2, du TUE, soient à nouveau supprimés du champ d'application du registre.
16. Il demande à la Commission et au Parlement européen de ne prendre aucune initiative visant à un enregistrement obligatoire des autorités publiques régionales et de leurs bureaux de représentation.

IV.

17. Le Bundesrat demande en outre à la Commission et au Parlement européen de vérifier si ce qui précède s'applique mutatis mutandis aux autorités publiques au niveau sous-national, telles que les autorités locales et municipales ou les villes,

ou encore leurs bureaux de représentation, associations ou réseaux, qui sont censés s'enregistrer, de sorte que ces autorités publiques doivent, elles aussi, être supprimées du champ d'application du registre.

18. Dans ce contexte, le Bundesrat déplore expressément que les autorités publiques au niveau sous-national mentionnées soient censées s'enregistrer, le non-respect de cette règle pouvant entraîner des sanctions.
19. Il rappelle à ce sujet l'importance particulière du niveau communal dans la structure fédérale de la République fédérale d'Allemagne. Les villes, communes et arrondissements ruraux assument une part considérable des tâches relevant de la souveraineté de l'État au sein de la République fédérale d'Allemagne.
20. Le Bundesrat souligne qu'en Allemagne, les communes et groupements de communes ont le droit d'auto-administration (article 28, alinéa 2, de la Loi fondamentale). Or, à ce titre, ils ne constituent pas une association de personnes privées, mais font partie intégrante des Länder – bien que n'appartenant pas à leur structure administrative hiérarchique – tout en étant investis de droits constitutionnels particuliers, et font ainsi partie de l'autorité publique dans l'esprit de l'article 1, alinéa 3, et de l'article 20, alinéa 3, de la Loi fondamentale. Leur activité législative s'inscrit, elle aussi, dans le domaine de l'administration publique (cf. Cour constitutionnelle fédérale 83, 37 [54]). C'est pourquoi l'objectif du registre de transparence s'applique tout au plus à l'activité d'entreprises communales dotées de leur propre personnalité juridique.
21. Le Bundesrat estime que le statut juridique des communes et groupements de communes dans la structure institutionnelle s'oppose à ce qu'ils fassent l'objet d'un traitement s'apparentant à celui des lobbies issus des sphères économique et sociétale. De nombreuses contraintes réglementaires stipulées dans la partie II, points 5 à 13, de la présente résolution sont transposables aux communes, au moins mutatis mutandis.

V.

22. Le Bundesrat demande au gouvernement fédéral de s'engager résolument au niveau européen en faveur des objectifs de la présente résolution.

VI.

23. Le Bundesrat transmet la présente résolution directement à la Commission.

24. Le Bundesrat transmet la présente résolution directement au Parlement européen.