

ECOLE DOCTORALE DE DROIT – ED 492

Universités Lyon 3 / Lyon 2 / Saint-Etienne

**PROJET DE THÈSE**

**L'encadrement juridique  
de la représentation d'intérêts**

**Aurélien COUHERT**

**Sous la direction scientifique de Monsieur le Professeur Joël MORET-BAILLY**

Février 2020

« Une association politique, industrielle, commerciale ou même scientifique ou littéraire, est un citoyen éclairé et puissant qu'on ne saurait plier à volonté ni opprimer dans l'ombre, et qui, défendant ses droits particuliers contre les exigences du pouvoir, sauve les libertés communes. »<sup>1</sup>. Cette citation d'Alexis de TOCQUEVILLE montre l'importance de la prise en compte des intérêts privés dans la prise de décisions publiques. Ce constat n'était d'abord qu'une intuition dont le bien-fondé a été démontré aujourd'hui par l'importance du phénomène de la représentation d'intérêts.

Soucieux d'analyser la représentation d'intérêts dans la prise de décision publique qui est de plus en plus présente dans l'espace public, le choix d'un sujet relatif à leur encadrement, aussi bien éthique, que constitutionnel, s'impose.

L'encadrement juridique de la représentation d'intérêts innervent toutes les branches du droit et concerne aussi bien le niveau européen que le niveau national. Il apparaît aujourd'hui au cœur de l'actualité et au centre de nombreuses critiques. Pendant mon parcours universitaire, j'ai rencontré plusieurs matières concernées par la représentation d'intérêts, comme le droit l'Union Européenne, le droit Constitutionnel ou le droit pénal.

Ma volonté de mener mes recherches universitaires autour de la représentation d'intérêts a conduit à mon sujet de mémoire de master 2 intitulé : *le lobbying : prise de conscience et encadrement d'une activité controversée*. Ainsi, ce dernier fut axé sur la comparaison des différents systèmes d'encadrement de la représentation d'intérêts et leur efficacité. De cette expérience, plusieurs conclusions ont pu être dressées parmi lesquelles la montée en puissance de l'encadrement de la représentation d'intérêts, la prise de conscience de la nécessité d'encadrer cette pratique et la difficulté de fixer les contours de cette représentation.

Ce sujet de thèse qui en est le prolongement a pour objectif de vérifier l'hypothèse scientifique selon laquelle les intérêts privés jouent un rôle central dans la décision publique et la nécessité d'encadrer leur représentation.

---

<sup>1</sup> Alexis de TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, 1840

## I - Les contours du sujet

Il s'agit tout d'abord de définir la représentation d'intérêts. Il semble que le terme lobby, trouve son origine en Angleterre. Il signifiait au départ « une allée couverte dans un monastère », il est ensuite devenu un « couloir » (1593) pour enfin être un « hall ouvert au public dans le lieu d'une assemblée législative » (1640) et notamment en Angleterre : les couloirs de la Chambre des Communes (*House of Commons*)<sup>2</sup>.

Le terme de lobbying a eu beaucoup de difficulté à s'imposer en France en raison de son caractère péjoratif. Cette difficulté tient certainement à la perception française de la loi. Aux Etats-Unis, le système est basé sur un équilibre entre le pouvoir exécutif du Président, le pouvoir législatif du Congrès et le pouvoir judiciaire des juges qui interprètent la loi et qui créent des règles avec le principe du précédent obligatoire (système de *check and balances*). Ils n'ont pas eu de réelles difficultés à accepter une influence de certains groupes privés sur l'élaboration des règles législatives ou réglementaires afin de les rendre conformes à leurs intérêts particuliers, qui ne sont pas nécessairement contraire à l'intérêt général, et à les rendre applicables à des situations de fait parfois très complexes.

En France, la perception de la loi est très différente et est très empreinte de la philosophie des Lumières du XVIIIème siècle. MONTESQUIEU a neutralisé le juge en limitant son rôle à celui de dire le droit (*juris dictio*)<sup>3</sup>. Cet encadrement du juge n'est que le corollaire de la sacralisation de la loi opérée par Jean-Jacques ROUSSEAU dans son ouvrage *Du contrat social* où il explique que la loi est l'expression de la volonté générale. Pour lui cette volonté générale est incompatible, sur le long terme, avec les intérêts particuliers<sup>4</sup>.

Cette conception de la loi a conduit à une hostilité très importante envers les intérêts particuliers qui apparaissent incompatibles avec l'intérêt général. La défense des intérêts particuliers devant

---

<sup>2</sup> Robert historique de la langue française.

<sup>3</sup> « Mais les juges de la nation ne sont, comme nous avons dit, que la bouche qui prononce les paroles de la loi ; des êtres inanimés, qui n'en peuvent modérer ni la force ni la rigueur. », MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, 1748, page 327

<sup>4</sup> « En effet, s'il n'est pas impossible qu'une volonté particulière s'accorde sur quelque point avec la volonté générale, il est impossible au moins que cet accord soit durable et constant ; car la volonté particulière tend, par sa nature, aux préférences, et la volonté générale à l'égalité. », Jean-Jacques ROUSSEAU, *Du Contrat Social*, II.1,1762

les membres des assemblées législatives par une activité de Lobbying apparaît donc incompatible avec cette conception très idéaliste de la loi. Ce lobbying s'exercera donc de façon très discrète et gardera une image très négative dans la société française<sup>5</sup>.

Ce n'est qu'en 1962 que le terme *lobbying* va s'imposer en France et qu'il entrera dans le dictionnaire Larousse avec ses dérivés comme lobbyistes ou lobby. Dans sa conception française moderne, ce terme désigne « une organisation commerciale qui sert aux groupes de pression comme moyen d'action »<sup>6</sup>. Le lobbyiste ne défend pas ses propres intérêts ou les intérêts de son entreprise mais il représente et défend les intérêts de ses clients. Sa mission s'apparente donc au mandat *ad litem* de l'avocat. C'est surtout dans les années 1970 que le terme lobby s'est vraiment imposé face au terme « groupes de pression »<sup>7</sup>.

Ce qui nous intéressera dans notre analyse c'est de voir comment les acteurs politiques, nationaux et européens, ont pris conscience, de manière officielle, de l'existence du lobbying, sa nécessité et, comment, ils ont encadré cette activité afin d'en limiter les effets néfastes.

Il s'agit ensuite d'analyser les méthodes d'encadrement du lobbying et leur efficacité.

La Commission européenne, le Parlement européen, le Sénat et l'Assemblée Nationale ont mis en place des registres des représentants d'intérêts. Il s'agira d'appréhender leurs fonctionnements et les conséquences du non-respect des règles déontologiques édictées dans les chartes de bonnes conduites.

---

<sup>5</sup> Pascale DEUMIER, Reconnaissance du lobbying en France, *RTD civ.* 2010. 62,

<sup>6</sup> Maurice DUVERGNER, *Sociologie Politique*, PUF, 1966, p448.

<sup>7</sup> Guillaume COURTY, *Les groupes d'intérêts*, p24

## **II- Approche et méthode utilisée**

Pour effectuer cette analyse, une première approche générale du lobbying a été réalisée, notamment dans le cadre du mémoire précité, dans le but d'appréhender cette activité grâce aux ouvrages de doctrine, en droit ou en science politique, et à la presse quotidienne ou hebdomadaire.

Le nombre d'articles relatif au lobbying était assez important, notamment sur la place de cette activité dans la démocratie et sur ses effets pervers sur la prise de décision. La majorité des articles de presse se concentraient sur le caractère nocif de ces groupes avec notamment le lobby pharmaceutique mis en cause dans le scandale du médiateur, le lobby du tabac, ou celui de l'industrie chimique sur les perturbateurs endocriniens ...

Peu d'articles et d'ouvrages scientifiques récents traitent, en droit, de la question du lobbying et de son encadrement. De plus la majorité de ces productions scientifiques étaient des ouvrages de science politique, qui ne traitait pas spécifiquement de l'encadrement juridique du lobbying. Cet aspect juridique a été abordé avec une recherche de jurisprudence et des réglementations.

C'est la recherche des encadrements internes effectués par les institutions comme l'Assemblée nationale ou le Parlement européen qui constituera la base de mes travaux. Les rapports officiels réalisés par des Commissions, des organes de contrôle européen, ou des autorités administratives indépendantes permettront de compléter ces encadrements et d'avoir une vue d'ensemble sur le mécanisme avec ses objectifs, son fonctionnement, ses problématiques.

Enfin, les rapports produits par des organisations non gouvernementales permettront d'avoir une vision critique sur ces mécanismes et des propositions d'amélioration comme peut le faire un rapport officiel.

# Bibliographie indicative

## Livres

- Vivianne de BEAUFORT, Françoise HACQUE-COSSON, *Lobbying : cadre, outils et stratégies*, 2015
- Arthur Fisher BENTLEY, *The process of government*, 1908
- Guillaume COURTY, *Les groupes d'intérêts*
- Robert Alan DAHL, *Who Governs*, 1961
- Maurice DUVERGNER, *Sociologie Politique*, PUF, 1966
- Frédéric FORTIN, *Essai sur un phénomène en mal de légitimité : le lobbying*, 1995
- Emiliano GROSSMAN et Sabine SAURUGGER, *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, Armand Colin, 2006
- Jean-Luc HEES, *La saga de la Maison Blanche*, 2006
- *Le lobbying responsable info ou intox*, ouvrage collectif sous la direction scientifique de Mustapha MEKKI, L'Harmattan, 2016
- *La force et l'influence normatives des groupes d'intérêts*, ouvrage collectif sous la direction scientifique de Mustapha MEKKI, Lextenso Edition 2011
- MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, 1748
- Robert historique de la langue française
- Jean-Jacques ROUSSEAU, *Du Contrat Social, II.1*, 1762
- Edward THORNDIKE, *Animal Intelligence: An Experimental Study of the Associative Processes in Animals*, 1898
- David TRUMAN, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, 1951
- Max WEBER, *Essai sur la théorie de la science*, 1922

## Articles

- Jean-Marie BRIGANT, La loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, à propos de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, *La Semaine Juridique Edition Générale n°1-2*, 9 janvier 2017,
- Olivier DEBOUZY, L'avocat, ou portrait du lobbyiste idéal ? p.4, *La force et l'influence normative des groupes d'intérêt*, annexe 1

- Pascale DEUMIER, Reconnaissance du lobbying en France, *RTD civ.* 2010. 62
- Dépêche AFP, 3 juin 2007
- Jérôme DESCHÊNES, Les représentants d'intérêts dans la loi « Sapin 2 », *AJCT* 2017
- Justin GREENWOOD Joanna DREGER, The Transparency Register: A European vanguard of strong lobby regulation? *Interest Groups & advocacy*, Volume 2, Issue 2, june 2010
- Pendleton HERRING, Group representation before Congress, , *The American political science review*, Vol.23, N°2, may 1929, p469-471
- Antoine JEAMMAUD, Les règles juridique et l'action, *Recueil Dalloz* 1993
- *Le Figaro*, 26 juin 2007
- Mustapha MEKKI, L'influence normative des groupes d'intérêt : force vive ou force subversive ? *La Semaine Juridique Edition Générale n° 43, 370*, 19 Octobre 2009, 370

### **Décisions de justice**

- Cour de Cassation, Chambre mixte, 23 novembre 2004, 01-13.592
- Décision Conseil Constitutionnel, 8 décembre 2016, N° 2016-741 DC, considérant 28 et 36

### **Documents officiels**

- 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
- Arrêté de Questure définissant les droits d'accès au Palais du Luxembourg des représentants des groupes d'intérêt, arrêté N°2009-1221 du 7 octobre 2009
- Arrêté de Questure définissant les droits d'accès au Palais du Luxembourg des représentants des groupes d'intérêt, arrêté N°2010-1258 du 1er décembre 2010
- Code de conduite applicable aux groupes d'intérêt au Sénat.
- Commission des affaires européenne, rapport d'information, *la prévention des conflits d'intérêts dans l'Union européenne*, 18 janvier 2017
- Commission des communautés européennes, Livre vert, *Initiative européenne en matière de transparence*
- Communication de la Commission européenne du 21 mars 2007, *Suivi du livre vert « Initiative européenne en matière de transparence »*

- Communication de la Commission européenne, *Cadre régissant les relations avec les représentants d'intérêts (registre et code de conduite)*, 27 mai 2008
- Communiqué de la Présidence de l'Assemblée nationale du 2 juillet 2009
- Communiqué de la présidence du Sénat du 7 octobre 2009
- Décision du Parlement européen du 11 mai 2011 sur la conclusion d'un accord interinstitutionnel entre le Parlement européen et la Commission sur un registre de transparence commun (2010/2291(ACI))
- Décision du Parlement européen du 15 avril 2014 sur la modification de l'accord interinstitutionnel relatif au registre de transparence (2014/2010(ACI))
- Décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts
- *La prévention des conflits d'intérêts dans l'Union européenne*, Commission des affaires européennes 18 janvier 2017
- Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique
- Projet de loi AN n° 3623, 30 mars 2016
- Proposition de résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale pour établir des règles de transparence concernant les groupes d'intérêt, 11 septembre 2007
- Rapport annuel sur le fonctionnement du registre de transparence 2015
- Rapport d'activité 2016, Haute Autorité pour la transparence de la vie publique
- Rapport d'information, *le lobbying*, Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire 16 janvier 2008
- Rapport présenté par Christophe SIRUGUE au nom du groupe de travail sur les lobbies à l'Assemblée nationale du 27 février 2013
- Résolution du Parlement européen du 8 mai 2008 sur le développement du cadre régissant les activités des représentants d'intérêts auprès des institutions de l'Union européenne (2007/2115(INI))
- Traité sur les Communautés Européennes

## **Rapports**

- Haute Autorité Pour La Transparence De La Vie Publique, *Panorama des dispositifs d'encadrement du lobbying*, 28 janvier 2016
- Jean-Louis Nadal, *Renouer la confiance publique*, 2015, p. 61 et suivantes

- Transparency International, *7000 and counting – Lobbying meetings of the European Commission*, 1<sup>er</sup> décembre 2015.
- Transparency International, *L'encadrement des lobbies à l'Assemblée nationale*, 8 décembre 2015
- Registre de transparence de l'UE, *Briefing 2014*,
- Transparency International, *Transparence et intégrité du lobbying, un enjeu de démocratie, Etat des lieux citoyens sur le lobbying en France*, Octobre 2014
- Transparency International, *Transparence et intégrité du lobbying, un enjeu de démocratie, Etat des lieux citoyens sur le lobbying en France*, Octobre 2014

### Sites internet

- <https://portail-ie.fr/analysis/950/pour-un-lobbyiste-commis-doffice-par-stephane-desselas-dathenora-consulting>
- <https://definitions.uslegal.com/f/federal-regulation-of-lobbying-act-of-1946/>
- <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/ri/registering.do?locale=fr>
- [http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=fr&reference=EP\\_ACCREDITATION](http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=fr&reference=EP_ACCREDITATION)
- <https://lobbycanada.gc.ca>
- <https://www.opensecrets.org/news/2016/08/number-of-registered-lobbyists-plunges-as-spending-declines-yet-again/>.
- <https://www.regardscitoyens.org/transparence-france/etude-lobbying/>
- [europa.eu](http://europa.eu)
- [http://www2.assemblee-nationale.fr/14/representant-d-interets/repre\\_interet](http://www2.assemblee-nationale.fr/14/representant-d-interets/repre_interet)
- Le lobbying en France, une pratique en voie de reconnaissance, [vie-publique.fr](http://vie-publique.fr)
- Représentants d'intérêts à l'Assemblée nationale, Vadé-mécum, [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr)
- [https://www.senat.fr/role/groupes\\_interet.html](https://www.senat.fr/role/groupes_interet.html)