

## ***Accessibilité du droit et réglementation du lobbying : l'influence du système des États-Unis sur l'Union européenne***

---

MARIA-MAGDALENA VLAICU

*ATER à l'Université de Rouen*

Le caractère formaliste du droit continental, issu de la tradition romano-germanique, contraste avec la tradition de *common law* anglo-saxonne et induit souvent un écart significatif entre droit formel et droit réel. En s'inspirant de la *common law*, le système juridique de l'Union européenne essaye de réduire cet écart et de là, assurer une meilleure mise en œuvre du droit. Cela fait partie de l'actuel projet européen d'améliorer la qualité de la réglementation<sup>1</sup>.

Le lobbying<sup>2</sup> peut augmenter l'efficacité de la mise en œuvre de la réglementation en renforçant sa légitimité, tout comme il peut aussi menacer cette légitimité. Une réglementation de l'activité de lobbying est dès lors nécessaire et elle est en train d'être développée au niveau de l'Union européenne. La réglementation du lobbying aboutit à reconnaître le rôle des lobbyistes en tant que source d'accès au droit : ils assurent souvent une fonction d'information, sont à l'origine des recours en justice et participent à la création des règles nouvelles. En même temps, la réglementation a pour but de réduire les inégalités d'accès au droit du fait du lobbying.

---

<sup>1</sup> Communication de la Commission sur un plan d'action pour « simplifier et améliorer l'environnement réglementaire », 6 juin 2002, COM(2002)278 final/2. Pour une analyse de l'état actuel du projet : communication de la Commission, Deuxième examen stratégique du programme « Mieux légiférer » dans l'Union européenne, 30 janvier 2008, COM(2008) 32 final.

<sup>2</sup> Le terme « lobby » sera utilisé de façon prépondérante dans le présent article, étant donné qu'il s'agit de la notion consacrée dans le droit des États-Unis et que les institutions européennes l'emploient aussi, alternativement ou conjointement au terme de « représentation d'intérêts ». L'Union européenne n'entend donc pas établir de différences quant à la signification des deux termes, mais plutôt souligner qu'elle retient une conception positive du lobbying. Celui-ci a pu, en effet, être associé à l'idée de « trafic d'influence » dans certains systèmes nationaux, comme dans le système français.

L'accès au droit est défini traditionnellement comme « le droit pour un particulier d'opérer une démarche auprès d'un service public pour la défense de ses intérêts »<sup>3</sup>. Cette notion d'accès au droit a été étendue depuis une dizaine d'années, elle s'élargit à la possibilité de devenir acteur du droit, en contribuant à son élaboration par la société. Ainsi, la notion est plus vaste et concurrence aujourd'hui celle d'accès à la justice<sup>4</sup>. « Elle désigne au plan symbolique la conquête de la citoyenneté<sup>5</sup>, l'accès au statut de sujet de droit et, au plan instrumental, l'accès à l'information sur le droit, la capacité d'agir le droit soit offensivement (mettre en œuvre un droit) soit défensivement (faire respecter son droit) »<sup>6</sup>. Pour ce qui est des deux expressions, leur signification va bien au-delà d'une perspective institutionnelle et contentieuse<sup>7</sup>.

L'accès au droit des lobbyistes donne à penser que le procédé de création de la norme dans l'Union européenne s'est quelque peu inspiré de la façon de faire la loi en vigueur aux États-Unis<sup>8</sup>. Dans le système des États-Unis, dominé par le modèle de l'État libéral, la loi est conçue comme le fruit d'un compromis obtenu de manière pragmatique entre des intérêts divergents. La loi est donc un texte concret et imparfait par opposition à la loi dans la conception continentale, qui est pensée comme une norme abstraite et parfaite. Dès lors, aux États-Unis le rôle des groupes d'intérêts dans la formation de la loi est non seulement reconnu, mais ils apparaissent même comme une condition fondamentale de la démocratie, car ils ont

---

<sup>3</sup> G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 8<sup>ème</sup> édition, 2007, 689 p.

<sup>4</sup> « L'accès à la justice peut être défini comme le « courant de pensée s'interrogeant sur les conditions de passage d'un état formel à un état réel du droit de voir sa cause entendue par les cours et tribunaux ». C'est le premier sens de cette expression, retenu par le *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit* (A.-J. ARNAUD (dir.), Paris, LGDJ, coll. Droit et société, 2<sup>ème</sup> éd., 1993, p. 331). Celui-ci précise que le sens a lui-même évolué pour inclure l'accès des intérêts collectifs à la justice : « Rompant avec la logique individualiste, les intérêts de type collectif trouvèrent des modes de production spécifiques. [...] Ce sont sans nul doute les États-Unis d'Amérique qui connaissent à ce jour le moyen le plus spectaculaire et le plus efficace de défense judiciaire des intérêts collectifs et individuels par ce mécanisme qu'est la " *Class action* " ».

<sup>5</sup> En ce sens, il a pu être soutenu que « les organisations de la société civile se situent dans le champ de la citoyenneté européenne ». Cela justifierait « la participation des citoyens et de leurs organisations représentatives au processus consultatif » lors de l'élaboration des normes (Audition – « Initiative européenne en matière de transparence », organisée par le Comité économique et social européen, 11 juillet 2006, compte-rendu, p. 19).

<sup>6</sup> J. FAGET, « L'accès au droit : logiques de marché et enjeux sociaux », *Droit et société*, n° 30/31, 1995, pp. 367-378, p. 368.

<sup>7</sup> L'accès à la justice recouvre aussi bien la possibilité de saisir l'institution judiciaire que l'amélioration du règlement des litiges et des transactions en dehors des cours et des tribunaux.

<sup>8</sup> En ce sens, cf. M.-L. BASILIEN-GAINCHE, « Le lobbying européen : bénéfices et préjudices du fonctionnalisme dans l'optique communautaire », *Revue du droit public*, n° 3, 2004, pp. 755-795, p. 756.

une fonction de représentation du peuple dans l'espace politico-juridique<sup>9</sup>. Cela est possible puisque l'intérêt général est conçu comme la résultante des multiples intérêts particuliers aussi divers que possible et souvent adverses<sup>10</sup>.

En revanche, le modèle républicain, traditionnel en Europe continentale, postule que l'intérêt général est distinct de la somme des intérêts particuliers. De ce fait, seuls les représentants issus de la souveraineté populaire peuvent légitimement contribuer à le définir. À cet égard, la critique pluraliste, portée par le modèle libéral<sup>11</sup>, dénonce l'aliénation subie par les citoyens lorsque leur relation à l'État se limite strictement aux droits et obligations politiques attachés au principe de l'élection, et vise à accentuer la diversité des intérêts qui composent la société. Cela engendre une légitimité fondée sur la libre expression des volontés individuelles et la libre concurrence des intérêts particuliers. Elle est figurée sur le mode du marché<sup>12</sup>, où les intérêts placés en concurrence luttent pour leur reconnaissance par la sphère politique. Or, on peut constater qu'au niveau de l'Union européenne le lobbying se présente également comme un marché de connaissances et de décisions, qui permet d'établir un compromis entre des intérêts divergents. Cela conduit les affrontements en termes de valeurs et de principes à se résoudre dans des prises de décisions pragmatiques grâce à l'application d'une procédure déterminée.

Conformément à la logique de marché, en principe, la réglementation des représentants d'intérêts doit être minimale pour éviter de dénaturer l'équilibre entre ceux-ci. Cependant, aux États-Unis, le risque<sup>13</sup> que cet équilibre soit rompu au profit

---

<sup>9</sup> Dans le système législatif américain, on estime que les lobbies économiques sont probablement au premier rang des rédacteurs de propositions législatives.

<sup>10</sup> Les individus poursuivent leur intérêt particulier – personnel – résultat d'un calcul, en fonction d'une disposition naturelle « à trafiquer et échanger », qui les mène naturellement à poursuivre l'intérêt général à travers la recherche de leur intérêt particulier. Dans l'ordre social entrevu, ce sont les individus qui « échangent », des échanges dont découle la richesse de la nation – en d'autres mots : l'intérêt général (cf. le commentaire de F. RANGEON, *L'idéologie de l'intérêt général*, Paris, Économica, 1986, p. 157).

<sup>11</sup> À ce sujet, HABERMAS estime que « c'est par une simple substitution que la théorie sociologique du pluralisme rejoint le modèle normatif du libéralisme ; en effet elle remplace les citoyens isolés et leurs intérêts individuels par des associations et des intérêts organisés » (*Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997, p. 357).

<sup>12</sup> Le marché – entendu non pas au sens d'un concept technique, mais plutôt comme concept sociologique et politique – devient l'archétype d'une nouvelle représentation du social : c'est le marché économique, et non pas le contrat politique, qui est le véritable régulateur de la société, sans garant extérieur (Cf. P. ROSANVALLON, *Le libéralisme économique. Histoire de l'idée de marché*, Paris, Seuil, Coll. Points politiques, 1989, III).

<sup>13</sup> Les propos de James MADISON sont éclairants sur ce point : « ou bien les factions restent minoritaires, leurs effets nocifs s'annulent réciproquement et la volonté générale peut s'exprimer, ou bien une faction particulière s'empare de la majorité. Dans ce dernier cas, c'est la démocratie elle-même qui est en péril. Le risque est grand, en effet, que cette faction sacrifie le bien public ou encore les droits des minorités à sa

de groupes d'intérêts financiers puissants<sup>14</sup> est apparu progressivement. Au fur et à mesure du développement du lobbying, la réglementation là-dessus est donc devenue de plus en plus complexe et contraignante<sup>15</sup>.

Nous pouvons en déduire que dans le contexte de l'État libéral et pluraliste, il y aura une tendance à encadrer autant que possible le comportement des lobbyistes de façon à éviter les abus et à maintenir la compétition entre les groupes d'intérêts. En outre, il semble qu'il y ait une évolution qui se produit de la réglementation minimale du lobbying vers une réglementation beaucoup plus développée dans le but de préserver le caractère pluraliste du système<sup>16</sup>.

Dès lors, nous pourrions déceler l'influence du système pluraliste américain au niveau européen, en dépit des différences évidentes entre les deux types de réglementation. En effet, ces différences peuvent s'expliquer par le fait que les réglementations européenne et américaine se trouvent dans des phases différentes de développement. À ce propos, il y a beaucoup d'éléments inspirés du système américain relatifs à l'encadrement de l'existence et de l'activité des représentants d'intérêts. Le Parlement fut la première institution européenne à prendre en compte la multiplication des groupes d'intérêts à l'échelon européen, et plus particulièrement les conséquences de ce phénomène pour le processus législatif<sup>17</sup>.

Cependant, les différences ne peuvent être expliquées uniquement par la différence de développement entre les deux systèmes. Leurs différences de nature et de fonctionnement ont permis l'influence d'autres modèles. À cet égard, on a pu arguer de l'influence du modèle corporatiste sur le système européen. Ce modèle est

---

passion et à son intérêt dominant » (Propos rendus par D. LACORNE, *L'Invention de la République : le Modèle Américain*, Paris, Hachette, 1991, p. 126).

<sup>14</sup> Il faut ainsi remarquer qu'en dépit de l'existence d'une réglementation depuis 1946, celle-ci a été largement considérée comme un échec puisqu'elle ne contenait pas de définitions suffisamment précises de ce qu'était le lobbying. Dans le souci de concilier le respect des libertés d'association et d'expression avec la lutte contre la corruption, la loi a été révisée en 1995. À la suite du scandale de corruption Abramoff, les règles sont devenues encore plus sévères en 2007.

<sup>15</sup> D. CRIEKEMANS, « Symbiosis or Controversy ? Governmental appraisal of lobbying and lobbying regulation in the EU and USA », *PSW-Papers*, 1<sup>er</sup> mars 1998, n° 3, pp. 20-22.

<sup>16</sup> L'exemple des États-Unis est particulièrement révélateur à cet égard puisqu'ils possèdent l'une des plus strictes réglementations en matière de lobbying.

<sup>17</sup> La première question écrite relative à l'instauration éventuelle d'une réglementation des activités des groupes d'intérêts remonte à 1989. En 1991, la commission du règlement, de la vérification des pouvoirs et des immunités rédigeait un rapport dans lequel il était proposé de créer un code de conduite et un registre des lobbyistes, mais les propositions formulées, qui firent l'objet d'après débats en commission, ne furent pas soumises à l'assemblée plénière. En 1994, la même commission a rédigé un nouveau rapport qui évitait les affrontements terminologiques et retenait le principe de l'auto-désignation facultative de la part des groupes d'intérêts. Les propositions d'ordre réglementaire étaient moins contraignantes et jugées plus favorables au lobbying que celles qui figuraient dans le rapport précédent.

associé aux écrits d'Hegel et à sa critique du libéralisme. À la recherche de partenaires de négociation pour la prise de décision, l'État « reconnaît » certaines organisations – toujours en nombre limité –, qui de ce fait disposeront du monopole de la représentation au sein d'un secteur d'activité. L'agrément officiel conféré par l'État découle le plus souvent d'un critère de représentativité sociale objectivé.

Le caractère intermédiaire des organisations qui composent la société civile prend tout son sens : leur position monopolistique exprime une légitimité spécifique – axée sur l'obtention de la reconnaissance étatique, d'une part, et sur la garantie du respect des compromis par les adhérents, d'autre part. Dans ce modèle, les associations constituent des agents de transformation des intérêts individuels. L'intérêt collectif se distingue d'un intérêt fixé *a priori* en fonction de la structure socio-économique, mais l'intérêt collectif ne se limite pas non plus à agréger les préférences individuelles<sup>18</sup>.

Il faut aussi préciser que la logique corporatiste permet un principe d'identification centré sur la profession. En ce sens, l'identification au sein du groupe n'est pas d'ordre culturel : elle déborde la culture et est liée à l'activité – au travail. Dans ce sens, on a pu montrer que la Commission européenne finance et a même aidé à la création de certains groupes d'intérêts. Cependant, cela ne devrait pas être compris comme un signe de corporatisme car l'objectif du financement est de soutenir une représentation pluraliste des intérêts au niveau européen.

Il peut aussi être mentionné que la légitimité d'intervenir dans la préparation des décisions dépend de la représentativité des groupes d'intérêts pour les secteurs concernés. Cela est de nature à assurer aux autorités européennes que les lobbies ont la capacité de contrôler leurs membres et de leur faire accepter les décisions adoptées. Toutefois, là non plus il n'est pas vraiment question d'une logique corporatiste, car l'enjeu est aujourd'hui moins d'assurer l'équilibre entre les intérêts patronaux et ceux des syndicats que de permettre à des intérêts moins organisés, tels la protection des consommateurs ou de l'environnement, de se manifester en Europe à côté des intérêts économiques<sup>19</sup>.

Nous pensons qu'il s'agit en revanche, au niveau de l'Union européenne, surtout de l'influence du modèle « habermassien » de la prise de décision dans l'État,

---

<sup>18</sup> Cf. N. GIOVANNINI, « Hegel et la Bürgerliche Gesellschaft », dans *La société civile et ses droits*, B. FRYDMAN (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 72.

<sup>19</sup> En ce sens, la Commission souligne « l'importance qu'elle attache aux contributions d'organisations européennes représentatives. Il convient de noter à cet égard que le Comité économique et social a défini une série de critères d'éligibilité applicables au dialogue dit "civil". Toutefois, le critère de la représentativité au niveau européen ne doit pas être le seul critère utilisé pour évaluer la pertinence ou la qualité des commentaires » (COM(2002) 704 final, p. 12).

un modèle délibératif, axé sur la notion d'« espace public »<sup>20</sup>. Le principe sous-jacent à la forme délibérative de la démocratie est de fusionner l'opinion publique avec la délibération qui caractérise le gouvernement représentatif. Dans cette perspective, la source de la légitimité n'est pas une volonté prédéterminée, mais le processus de sa formation – la délibération : la conception de la légitimité d'une décision découlera de son élaboration dans le cadre d'une procédure organisant un échange argumentatif ou une discussion<sup>21</sup>. Il y a là une conception de la démocratie distincte de sa version républicaine – postulant le monopole des élus sur la formulation de l'intérêt général – et de sa version libérale – attachée à une conception cumulative de l'intérêt général, conçu comme l'addition des intérêts particuliers<sup>22</sup>.

L'élaboration des normes européennes régissant les lobbyistes révèle ainsi l'influence de plusieurs conceptions qui justifient l'accès au droit. Le modèle pluraliste de tradition anglo-saxonne oriente au niveau européen vers l'adoption d'une réglementation minimale qui est vouée à se renforcer au fil du temps. Il s'ajoute au modèle « habermassien » qui se trouve parmi les conceptions reflétant le mieux la spécificité européenne en la matière. Les deux principaux modèles dont s'inspire la réglementation européenne amènent celle-ci vers un élargissement de l'accès au droit au bénéfice des lobbyistes. Il y a, d'un côté, un renforcement de la légitimité à travers leur reconnaissance officielle (I) et, de l'autre côté, l'encadrement de l'accès à la prise de décision n'est qu'indirect (II). En effet, celui-ci est soit réalisé autrement que par les autorités publiques, soit les normes n'ont pas pour destinataires les lobbyistes en tant que tels, mais les personnes officielles avec lesquelles ils entrent en contact.

## **I – LA RECONNAISSANCE DE L'ACCÈS AU DROIT DES LOBBYISTES**

L'Union européenne ne présente aujourd'hui pas de législation, en tant que telle, qui régit la pratique du lobbying, à l'exception du Parlement européen<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Cf. notamment J. HABERMAS, *Droit et morale*, Paris, Seuil, 1997.

<sup>21</sup> P. LADRIÈRE, « Espace public et démocratie. Weber, Arendt et Habermas », *Raisons pratiques, Pouvoir et Légitimité. Figures de l'espace public*, n° 3, 1992, pp. 40 et 41.

<sup>22</sup> La philosophie politique d'Habermas est reprise par un nombre croissant d'auteurs qui argumentent dans ce sens. Cf. notamment : B. MANIN, « Volonté générale et délibération : esquisse d'une théorie générale de la délibération politique », *Le débat*, n° 33, 1995 ; J. BOHMAN, *Public Deliberation. Plurality, Complexity and Democracy*, Cambridge, The MIT Press, 1996 ; cf. aussi la critique adressée par L. M. SANDERS, « Against Deliberation », *Political Theory*, Vol. 25, n° 3, 1997, pp. 347-376.

<sup>23</sup> Il s'agit du règlement intérieur du Parlement européen qui prend en compte les groupes d'intérêts. Les textes mis en place au niveau de la Commission européenne sont dépourvus de valeur juridique obligatoire, puisqu'il s'agit de communications ou livre vert. Il existe aussi des textes ne régissant pas

Cependant, à l'instar du Parlement européen, la Commission a récemment mis en place un système d'enregistrement facultatif des représentants d'intérêts. Elle a également adopté un Code de conduite des représentants d'intérêts<sup>24</sup>, qui institue des obligations de fournir des informations exactes au moment de l'inscription sur le registre. Ce Code de conduite s'ajoute à celui qui figure à l'annexe IX du règlement intérieur du Parlement européen<sup>25</sup>. Avec les registres des représentants d'intérêts, l'Union européenne suit l'exemple des États-Unis, qui possèdent eux un système particulièrement contraignant d'enregistrement. Il s'agit du système du « *Lobbying Disclosure Act* » (*LDA*), renforcé par la réforme apportée par le « *Honest Leadership and Open Government Act* » (*HLOGA*) de 2007<sup>26</sup>.

Il a été souligné qu'en réglementant le lobbying on aboutissait surtout à reconnaître sa place dans le cadre du processus décisionnel et, de là, à institutionnaliser l'accès au droit des lobbyistes (1). Les mesures européennes en faveur de l'accès au droit des lobbyistes renforcent cette reconnaissance (2).

1) *L'institutionnalisation de l'accès au droit des lobbyistes*

La prise en compte des lobbyistes à travers l'enregistrement contribue à consacrer leur accès au droit en tant qu'élément du processus décisionnel. À ce propos, le premier souci du *LDA* n'est pas tant le contrôle de la conformité des comportements que celui de déterminer dans quelles conditions une personne entre dans la catégorie des lobbyistes visés par le *LDA* (a) ainsi que la publicité assurée à travers l'enregistrement (b). Ces mêmes axes ont été retenus par le Parlement et la Commission européenne dans leurs efforts de réglementation du lobbying.

---

directement le lobbying qui sont également pertinents en la matière, dont certains ont une valeur juridique obligatoire.

<sup>24</sup> Le Code de conduite figure en annexe de la communication de la Commission – « Initiative européenne en matière de transparence », Cadre régissant les relations avec les représentants d'intérêts (registre et code de conduite), 27 mai 2008, COM(2008) 323 final, {SEC(2008) 1926}.

<sup>25</sup> 16<sup>ème</sup> édition, mai 2008, *Journal officiel* L 44 du 15 février 2005.

<sup>26</sup> Le « *Honest Leadership and Open Government Act* », devenu le 14 septembre 2007 « *Public law 110-81* », contient des dispositions qui représentent les premières modifications significatives au *LDA* de 1995. Il contient aussi des modifications au « *Federal Election Campaign Act* » (*FECA*), aux règlements intérieurs du Sénat et de la Chambre des représentants, ainsi qu'à certains textes réglementaires relatifs aux membres du Sénat et de la Chambre des représentants.

a) La définition des lobbyistes

Il y a beaucoup de similarités entre le *LDA* et l'approche européenne à la suite de l'Initiative pour la transparence<sup>27</sup> en ce qui concerne la définition des lobbyistes. Il y a la tendance à retenir des définitions larges, le but étant dans les deux cas d'assurer autant de transparence que possible dans le processus décisionnel. Le système européen établit néanmoins une définition beaucoup moins précise<sup>28</sup>, ce qui est dû notamment aux différences de développement des réglementations.

Dans les deux systèmes, la définition du lobbyiste est plutôt fonctionnelle que matérielle. En effet, personne n'est en soi un lobbyiste. Une personne devient lobbyiste et est sujet en tant que tel du *LDA* aussi longtemps qu'il remplit certains critères quantifiables et exerce des activités de lobbying. En droit européen, le lobbyiste est défini uniquement par la nature de ses activités. Il n'y a dès lors aucun agrément des autorités publiques qui soit nécessaire pour acquérir la qualité de lobbyiste, signe de la préférence pour le modèle pluraliste plutôt que celui corporatiste. Le droit américain, quant à lui, prévoit des exigences liées au lobbyiste lui-même, cependant ces exigences n'ont aucun lien avec sa représentativité par rapport aux intérêts qu'il défend<sup>29</sup>.

En outre, la catégorie des lobbyistes visés tant par la législation américaine que par les textes européens inclut les lobbyistes internes ou *in-house* et les représentants externes qui travaillent au profit des clients ou *hired guns*. Nous retrouvons le souci de prendre en compte le maximum de lobbyistes, selon la conception pluraliste de l'accès au droit. En effet, cette conception se concentre sur la prévention des effets négatifs du lobbying. Cela suppose le droit du public d'accéder à l'information sur la manière dont est produite la norme, qui inclut la participation des lobbyistes.

---

<sup>27</sup> Discours de S. KALLAS, vice-président de la Commission européenne, « Lobbying : What Europe can learn from the US », American Chamber of Commerce EU Plenary meeting, Bruxelles, SPEECH/07/544 du 18 septembre 2007.

<sup>28</sup> C'était aussi le cas de la réglementation américaine sur le lobbying instituée en 1946. En effet, celle-ci a été largement considérée comme un échec puisqu'elle ne contenait pas de définitions suffisamment précises de ce qu'était le lobbying. Pour cette raison, la loi a été révisée en 1995 et à la suite du scandale de corruption Abramoff, les règles sont devenues encore plus sévères en 2007. Sur ce point, le droit européen peut donc encore apprendre de l'expérience américaine.

<sup>29</sup> Les critères sont les suivants (2 U. S. C. § 1602 (10)) :

- il s'agit d'un particulier ou d'un cabinet de conseil en lobbying ;
- il est employé ou utilisé par un client en échange d'une compensation financière ou autre ;
- il réalise au moins un contact qui relève de l'activité de lobbying ;
- les activités de lobbying représentent plus de 20 % de l'ensemble du temps consacré à un client.



Un autre élément allant dans le même sens figure dans le rapport Stubb définitif, qui comporte un ajout comparé au projet de rapport<sup>30</sup>. On y fait expressément référence aux représentants d'intérêts publics, qui peuvent également être concernés par la réglementation sur le lobbying : « y compris des représentants d'intérêts, tant publics que privés, en dehors des institutions européennes ». Cependant, « les collectivités régionales et locales des États membres ainsi que les partis politiques national et européen (*sic.*) et les organes qui ont un statut juridique en vertu des traités ne sont pas soumis à ces règles lorsqu'ils agissent dans le respect du rôle et des tâches qui leur reviennent en vertu des traités ». Cette évolution est confirmée par la communication de la Commission de 2008, Initiative européenne en matière de transparence. Celle-ci précise que « sont également concernées les associations de pouvoirs publics ayant un statut juridique privé ou les structures mixtes (privé/public) auxquelles prennent part des autorités publiques »<sup>31</sup>. Cependant, une exception est retenue au profit des pouvoirs publics locaux, régionaux, nationaux et internationaux dans la mesure où ils n'excèdent pas le rôle qui leur a été conféré par les traités.

La réglementation américaine va plus loin dans ce sens. Le *LDA* a même été récemment révisé pour instituer l'obligation de mentionner l'éventuel caractère public du client. En effet, la section 5 du *LDA* impose de préciser si le client est un État, un gouvernement local ou un département, une agence ou toute autre entité contrôlée par un gouvernement étatique ou local. La logique américaine d'encadrement stricte du lobbying conduit en droit européen à ne pas exclure une entité de la catégorie des lobbyistes sur le simple fondement de sa nature de droit public. Le renforcement de la réglementation américaine sur ce point peut être interprétée comme le reflet d'une certaine méfiance de l'opinion envers les pouvoirs publics. Ceux-ci sont perçus comme étant étroitement liés avec les groupes d'intérêts<sup>32</sup>.

Nous pouvons relever aussi des différences d'approche entre les deux systèmes analysés. Le *LDA* vise seulement les lobbyistes professionnels, c'est-à-dire ceux qui sont rémunérés pour mener une activité de lobbying au bénéfice d'un client ou d'un employeur. Il ne cherche pas à réglementer le comportement des lobbyistes volontaires. De ce point de vue, la définition retenue au niveau du Parlement

---

<sup>30</sup> Projet de rapport sur la définition d'un cadre régissant les activités des groupes d'intérêts (lobbyistes) auprès des institutions de l'Union européenne (2007/2115(INI)), 12 février 2008, p. 4, point 8.

<sup>31</sup> Communication de la Commission, « Initiative européenne en matière de transparence », Cadre régissant les relations avec les représentants d'intérêts (registre et code de conduite), 27 mai 2008, COM(2008) 323 final {SEC(2008) 1926}, p. 5, point 1.2.

<sup>32</sup> On a pu faire référence à cette relation sous l'appellation de « *Iron Triangle* » – la relation triangulaire comprend les personnes officielles liées au pouvoir exécutif et législatif et les représentants d'intérêts.

européen est plus large. Dans son rapport de 2008, Alexander Stubb envisage tous les acteurs ayant des activités de lobbying, indépendamment de leur but lucratif ou non : « tous les acteurs, [...] qui répondent à cette définition et influencent fréquemment les institutions devraient être considérés comme des lobbyistes et traités de la même façon, qu'il s'agisse de lobbyistes professionnels, de représentants internes d'une entreprise, d'ONG, de groupes de réflexion, de groupements professionnels, de syndicats, d'organisations d'employeurs, d'organisations à but lucratif et à but non lucratif ou d'avocats, dès lors que ces derniers ont l'intention d'influer non pas sur le droit jurisprudentiel mais sur l'orientation d'une politique »<sup>33</sup>.

Dans sa communication de 1992, « Un dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêts », lorsque la Commission fait la distinction entre groupes à but lucratif et groupes sans but lucratif<sup>34</sup>, c'est pour envisager l'établissement d'un « répertoire » des organisations sans but lucratif et seulement inciter les autres à élaborer leur propre « répertoire »<sup>35</sup>. Sur ce point, nous pourrions déceler l'influence du modèle délibératif. Il permet d'envisager l'action des lobbyistes comme une forme de participation de la société civile à l'élaboration des normes, ce qui contribue à légitimer celles-ci. Dès lors, l'activité des lobbyistes volontaires est aussi appréhendée.

Dans les deux systèmes envisagés, nous avons pu noter que le lobbyiste est défini par rapport à l'activité de lobbying qu'il exerce. Au sein de l'Union européenne, la Commission entend par activités de «représentation d'intérêts» pour lesquelles un enregistrement est attendu les «activités qui visent à influencer sur l'élaboration des politiques et les processus décisionnels des institutions européennes»<sup>36</sup>. Aux États-Unis, le *LDA* définit les activités de lobbying à partir de la notion de « contact en vue du lobbying ». Il s'agit en effet de tout contact en vue du lobbying ainsi que toute action destinée à faciliter le contact, telles la recherche, la planification et la préparation<sup>37</sup>.

Le contact en vue du lobbying signifie toute communication écrite ou orale avec une personne officielle liée au pouvoir exécutif ou législatif et visée par le *LDA* au sujet de :

---

<sup>33</sup> Rapport sur le développement du cadre régissant les activités des représentants d'intérêts (lobbyistes) auprès des institutions de l'Union européenne (2007/2115(INI)), 2 avril 2008, p. 5, point 10.

<sup>34</sup> La Commission reconnaissait, en revanche, que la distinction est purement arbitraire et ne la retenait que pour des raisons fonctionnelles.

<sup>35</sup> Communication de la Commission, 2 décembre 1992, *JOCE* n° C du 5 mars 1993, p. 7.

<sup>36</sup> Livre vert « Initiative européenne pour la transparence », 3 mai 2006, COM(2006) 194 final, p. 5.

<sup>37</sup> 2 U. S. C. § 1602(7).

- l'adoption ou la modification d'une législation fédérale, d'une règle, d'un programme ou d'une politique publique ;
- l'administration ou l'exécution d'un programme fédéral ou politique ;
- la nomination ou la confirmation dans une position d'une personne, sujette à l'accord du Sénat<sup>38</sup>.

Les deux définitions sont assez larges, leur étendue étant limitée par le biais d'une série d'exceptions. Dans le cadre du *LDA*, les exceptions à la règle y sont décrites dans le détail, de façon que la réglementation soit exhaustive à cet égard. En droit européen, en revanche, seulement les grandes catégories d'activités exclues sont mentionnées<sup>39</sup>. La Commission encourage les groupes d'intérêts à y apporter eux-mêmes des précisions par le biais de l'autoréglementation. Dans les deux systèmes nous pouvons cependant remarquer la tendance à circonscrire les exceptions à la règle, de façon à couvrir le maximum d'activités d'influence des personnes officielles.

Dans le système américain comme en Europe, il y a un effort certain de rendre la catégorie des personnes officielles visées par la réglementation aussi étendue que possible, en vue de prévenir les risques de trafic d'influence. Aux États-Unis, on estime qu'il y a eu contact en vue du lobbying chaque fois qu'une communication est adressée aux personnes officielles liées au pouvoir exécutif<sup>40</sup> ou législatif visées par la réglementation. La première catégorie inclut les personnes liées au pouvoir exécutif, du Président et officiers en chef des forces armées jusqu'à tout fonctionnaire ayant une capacité d'influence politique de par la nature de son poste. La deuxième

---

<sup>38</sup> 2 U. S. C. § 1602(8) (A).

<sup>39</sup> Sont exclues de la définition les activités de conseil juridique ou autres conseils professionnels liés à l'exercice du droit à un procès équitable, les activités des partenaires sociaux (syndicats, associations patronales) tant qu'elles correspondent au rôle conféré par les traités, les activités répondant à la demande directe de la Commission ainsi que les activités des organisations de représentation d'intérêts d'élaboration de différents documents ou de formation (COM(2008) 323 final, préc., p. 3).

<sup>40</sup> Pendant longtemps, la réglementation ne concernait que le Congrès et négligeait donc de réguler le lobbying conduit auprès du pouvoir exécutif, des agences fédérales et des administrations. C'est pourquoi, le *LDA* du 19 décembre 1995 comble cette lacune en définissant l'activité de lobbying comme tout contact visant à influencer non seulement les membres du Congrès mais encore les fonctionnaires des deux chambres et les membres du pouvoir exécutif.

En Europe également, la régulation du lobbying ne concernait au début que le Parlement européen. Cela posait encore plus problème qu'aux États-Unis, car en Europe le pouvoir décisionnel du Parlement est beaucoup plus réduit. En effet, il n'exerce pas seul le pouvoir législatif, mais aux côtés de la Commission et du Conseil. De plus, le Parlement européen ne bénéficie pas de l'initiative des textes, alors que le Congrès a un pouvoir exclusif d'initiative législative. En effet, c'est la Commission qui a un pouvoir d'initiative exclusive dans le cadre des plus importants domaines européens de compétence, ceux du « premier pilier ». De ce fait, le lobbying a lieu dans l'Union européenne surtout auprès de la Commission, alors qu'aux États-Unis les activités de lobbying concernent tout particulièrement le Congrès.

catégorie inclut les membres du Congrès et leur personnel ainsi que les fonctionnaires du Congrès. Le Livre vert sur la transparence retient une formulation large des personnes officielles visées. Il fait référence aux institutions européennes en général, ce qui signifie qu'il inclut tant les membres de ces institutions que leur personnel.

Dans l'ensemble, la définition des lobbyistes est plus large et en même temps moins précise dans l'Union européenne par rapport aux États-Unis. Il y a là l'expression d'une volonté d'assurer aux lobbyistes un meilleur accès au droit. Le même souci européen d'élargir l'accès au droit des différents représentants d'intérêts peut être constaté au niveau de la procédure d'enregistrement.

#### b) L'enregistrement

Selon le *LDA*, aux États-Unis, l'enregistrement auprès du Congrès est obligatoire. L'obligation d'enregistrement apparaît à la date où le lobbyiste est employé ou requis de procéder à un contact de lobbying au bénéfice d'un client ou la date où un lobbyiste travaillant pour soi-même effectue un deuxième contact de lobbying. Dans les deux cas, l'enregistrement doit avoir lieu dans un délai de 45 jours.

En Europe, en revanche, les registres qui existent au niveau de la Commission et du Parlement sont facultatifs<sup>41</sup>. Le Parlement européen a mis en place un système d'accréditation pour toutes les personnes qui ont besoin d'avoir fréquemment accès aux locaux de cette institution (fréquence définie comme équivalant à cinq jours ou plus par an). Ce système permet l'accès physique aux locaux du Parlement. Des laissez-passer spéciaux d'une durée de validité d'un an sont délivrés par les questeurs<sup>42</sup>. Ces laissez-passer indiquent le nom du titulaire, et le nom de l'entreprise ou de l'organisation pour laquelle il travaille ou qu'il représente.

En ce qui concerne l'« exécutif », il faut d'abord préciser que le gouvernement fédéral américain s'appuie sur un effectif de fonctionnaires et un budget beaucoup plus importants que ceux de l'ensemble des institutions européennes. De ce fait, les autorités européennes sont plus dépendantes dans leur prise de décision des informations fournies par des sources extérieures. Plus précisément, des comités d'experts assistent la Commission dans la préparation de ses projets. Dans la composition de ces comités entrent aussi différents représentants d'intérêts.

---

<sup>41</sup> Le registre des groupes d'experts de la Commission n'est pas facultatif et pourrait concerner des représentants d'intérêts. Cependant, il ne mentionne pas le nom des experts, la composition des groupes n'étant pas dévoilée.

<sup>42</sup> Article 9, paragraphe 4, règlement intérieur du Parlement européen.

La Commission européenne a créé un registre des groupes d'experts afin de fournir une vue d'ensemble transparente<sup>43</sup> des organismes consultatifs qui l'assistent, elle et ses services, dans la préparation des propositions législatives et des initiatives politiques. Les grandes catégories suivantes d'entités sont toutefois exclues de l'encadrement et du registre : les experts indépendants chargés d'assister la Commission dans la mise en œuvre des programmes cadres de recherche et développement, les comités du dialogue social sectoriel et interprofessionnel, les comités « comitologie »<sup>44</sup> et les entités mixtes issues d'accords internationaux<sup>45</sup>.

L'activité des groupes d'intérêts auprès de la Commission a été appréhendée, dans un premier temps, par le biais d'une base de données, le CONECCS<sup>46</sup>, qui contenait des informations sur les organisations de la société civile européennes<sup>47</sup>. Il faut noter que « l'enregistrement d'une organisation de la société civile n' [était] toutefois pas obligatoire ou encouragé mais il n' [était] pas non plus découragé »<sup>48</sup>.

Ensuite, la Commission a lancé le 26 juin 2008 un registre facultatif<sup>49</sup> des représentants d'intérêts, tel que cela avait été envisagé dans sa communication sur le cadre régissant ses relations avec les représentants d'intérêts de 2008. Il s'agit d'un système incitant les lobbyistes à s'enregistrer, conformément à la proposition faite dans le Livre vert « Initiative européenne en matière de transparence » de 2006. Parmi les incitations figure un système d'alerte automatique avertissant les lobbyistes des consultations organisées sur les questions présentant un intérêt pour eux.

---

<sup>43</sup> D'autres mesures que la mise en place du registre permettent aussi d'assurer la transparence des groupes d'experts. Ainsi, pour les groupes formellement établis, les décisions de la Commission instituant le groupe, son règlement intérieur ainsi que, le cas échéant, l'appel à candidatures et la liste des experts désignés sont publiés sur le site Internet de la direction générale concernée et, le cas échéant, au *Journal officiel de l'Union européenne*. Des informations complémentaires sont disponibles sur les sites Internet des directions générales. Les services peuvent publier sur leur site tout document de synthèse, toute conclusion ou tout autre document de travail du groupe.

<sup>44</sup> Ces comités sont créés par le législateur pour assister la Commission dans les domaines dans lesquels elle exerce ses compétences d'exécution de la « législation ».

<sup>45</sup> Elles sont créées selon les modalités prévues par les accords internationaux et ont pour rôle de superviser la mise en œuvre de ceux-ci.

<sup>46</sup> CONECCS est l'abréviation de « *Consultation, the European Commission and Civil Society* », [http://europa.eu.int/comm/civil\\_society/coneccs/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_de.htm).

<sup>47</sup> La base de données CONECCS a été supprimée en raison du lancement par la Commission au printemps 2008 du registre facultatif des représentants d'intérêts.

<sup>48</sup> Livre vert « Initiative européenne pour la transparence », préc., p. 7.

<sup>49</sup> La Commission prévoit d'examiner de nouveau la situation en 2009 afin de pouvoir apprécier si les objectifs fixés ont été atteints. Si ce n'est pas le cas, la Commission se réserve le droit d'élaborer un cadre plus strict, comportant par exemple un système obligatoire d'inscription et de déclaration des intérêts représentés.

Il a été signalé que cette incitation à un enregistrement volontaire était plutôt faible<sup>50</sup>. Pour cette raison, la Commission envisage d'ajouter des incitations supplémentaires qui renforceraient la mise en œuvre de la politique actuelle de la Commission dans le domaine des consultations. Les « normes applicables aux consultations » engagées par la Commission prévoient que les parties intéressées désireuses de présenter des observations dans le cadre de consultations sur Internet doivent être disposées à fournir à la Commission ainsi qu'au public en général des informations sur leurs objectifs et leur structure. Selon la politique déclarée de la Commission en la matière, « si ces informations ne sont pas communiquées, les contributions seront considérées comme des contributions individuelles »<sup>51</sup>. Toujours en termes d'incitation à l'enregistrement, la Commission a annoncé qu'elle appliquera progressivement un modèle type pour présenter ses consultations publiques sur Internet avec un lien systématique établi entre les consultations et le registre. Cela « permettra aux entités non enregistrées de s'informer de la procédure d'enregistrement et d'éventuellement s'enregistrer lorsqu'elles répondent à une consultation »<sup>52</sup>. La Commission envisage aussi la possibilité d'inciter les ONG à s'inscrire au registre. À cette fin, le registre pourrait être utilisé comme outil de recensement des ONG habilitées à demander un réexamen interne de certains actes administratifs adoptés au titre du droit de l'environnement, conformément au règlement (CE) n° 1367/2006<sup>53</sup>.

Les deux institutions européennes, le Parlement et la Commission, se sont posées la question s'il fallait rendre obligatoire le registre. À ce propos, le Parlement considère son registre comme étant suffisamment contraignant dans les faits. Il n'exclut cependant pas une éventuelle évolution, à la suite de l'évaluation du fonctionnement du registre de la Commission qui devrait intervenir après un an. La Commission, quant à elle, reconnaît que le système facultatif peut s'avérer insuffisant et dans le but de pallier ces insuffisances envisage de multiplier les incitations à s'inscrire au registre. En outre, elle estime qu'il est plus important d'obtenir autant d'informations que possible sur les lobbyistes dans le cadre d'un système facultatif plutôt que d'avoir recours à un système obligatoire. Son discours fait appel à l'idée de transparence en tant que but de la mise en place du système. Pour réaliser la

---

<sup>50</sup> Communication de la Commission – Suivi du livre vert « Initiative européenne en matière de transparence », 21 mars 2007, COM(2007) 127 final, p. 4 : « Dans le contexte du processus de consultation, il semble que la notification automatique des consultations organisées ne constituera pas une incitation suffisante en faveur d'un enregistrement, en particulier pour les groupes d'intérêts basés à Bruxelles qui suivent quotidiennement les activités de la Commission ».

<sup>51</sup> COM(2002) 704 final, préc., p. 18.

<sup>52</sup> COM(2008) 323 final, préc., p. 5. L'idée de recours à un modèle standard pour les consultations sur Internet apparaît tant dans la COM(2007) 127 final que dans la COM(2008) 323 final.

<sup>53</sup> COM(2007) 127 final, préc., p. 5.

transparence, la qualité de l'information obtenue semble plus importante que la quantité des lobbyistes qui procèdent à l'enregistrement.

En ayant recours à la notion de transparence, la Commission place le problème dans un contexte plus large d'amélioration de la réglementation, qui est l'un des principaux objectifs poursuivis par celle-ci<sup>54</sup>. Étant donné ce questionnement sur le caractère obligatoire des registres ainsi que la réflexion sur les incitations qui peuvent favoriser l'inscription aux registres, il semble que les autorités européennes soient inclinées à suivre l'exemple des États-Unis et aboutir à instituer un enregistrement obligatoire. Nous retrouvons la même logique d'encadrement des lobbyistes dans deux phases différentes d'évolution de la réglementation.

Un autre débat relatif aux caractéristiques de l'enregistrement concerne l'unification des registres. De nombreuses contributions à la consultation qui a suivi l'Initiative européenne pour la transparence ont appelé de leurs vœux la création d'un registre à guichet unique. La Commission a invité le Parlement européen, le Comité des régions et le Comité économique et social européen à examiner la possibilité d'une coopération plus étroite dans ce domaine. Le Parlement européen a réagi favorablement à cette proposition dans le rapport Stubb d'avril 2008. Il a été souligné que tant le public que les représentants d'intérêts tireraient profit d'un guichet unique. Un groupe de travail commun, chargé d'étudier les implications d'un guichet unique a été envisagé. Par la suite, la Commission considère la possibilité de développer un tel système en impliquant aussi le Conseil de l'Union européenne.

Aux États-Unis, un lobbyiste doit procéder à l'enregistrement de façon séparée auprès de la Chambre des représentants et du Sénat et doit également effectuer des rapports réguliers auprès des deux institutions. Ce système a été critiqué car il augmente la complexité de la procédure déjà développée, les dispositions de la loi y relative étant particulièrement détaillées. Ceci d'autant plus que les modifications apportées par le *HLOGA* élargissent l'obligation d'enregistrement en retenant une définition plus compréhensive de la notion de lobbyiste<sup>55</sup>.

Par rapport au modèle américain, le débat sur ce point au niveau européen révèle un souci de simplification de la procédure. La simplification apportée par la constitution du guichet unique est envisagée par les institutions européennes comme

---

<sup>54</sup> « Ce nouveau système renforcera non seulement la transparence générale mais contribuera aussi à la réalisation des objectifs d'amélioration de la réglementation poursuivis par la Commission » : COM(2007) 127 final, préc., p. 4.

<sup>55</sup> La complexité de la matière a rendu nécessaire la rédaction des lignes directrices du *LDA*, un document sans valeur juridique obligatoire, qui apporte des précisions sur les exigences en matière d'enregistrement et de production des rapports et qui prend en compte toutes les modifications apportées à cette loi. Ces lignes directrices ont été révisées pour la dernière fois le 16 juillet 2008.

une mesure au bénéfice de la société civile en général. On considère effectivement que les intérêts tant des lobbyistes que du public sont convergents car ensemble ils en tireraient profit. À cet égard, la réglementation européenne sur le lobbying se construit dans le contexte d'une réflexion sur l'espace public qui peut se révéler favorable aux lobbyistes.

L'enregistrement, conçu pour mieux appréhender l'activité des lobbyistes, aboutit à reconnaître leur rôle dans la prise de décision et à leur faciliter l'accès à celle-ci. L'espace juridique européen connaît de surcroît des mesures ouvertement destinées à consacrer l'accès au droit des lobbyistes.

## 2) *Les mesures en faveur de l'accès au droit des lobbyistes*

Les autorités européennes conçoivent l'accès au droit comme ayant trois volets étroitement liés : l'accès à l'information, l'accès au processus décisionnel et l'accès à la justice<sup>56</sup>. Les mesures en faveur de l'accès au processus décisionnel et à l'information, bien qu'à la base d'essence pluraliste, font principalement apparaître les préoccupations spécifiques du droit communautaire en termes de légitimité (a). L'aménagement d'un accès à la justice dont les lobbyistes peuvent bénéficier démontre plus clairement l'influence américaine (b).

### a) L'accès au processus décisionnel et à l'information

La réflexion menée par la Commission européenne sur la réglementation du lobbying a inscrit celui-ci depuis le début dans une perspective de participation de la société civile au processus décisionnel dans le but de combler le déficit démocratique dont il est censé souffrir<sup>57</sup>. Il en résulte une approche plus favorable aux groupes d'intérêts, centrée sur l'idée d'espace public<sup>58</sup>. Cette approche est confortée par la

---

<sup>56</sup> Ce constat peut être fait à partir de l'exemple concret de la mise en œuvre au niveau communautaire de la Convention d'Aarhus. Il s'agit de la convention de la Commission des Nations unies pour l'Europe sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. (Elle a été signée en 1998 et est entrée en vigueur le 30 octobre 2001. La décision 2005/370/CE approuve la convention d'Aarhus au nom de la Communauté. Le règlement (CE) n° 1367/2006 contient les dispositions nécessaires à l'application de la convention d'Aarhus aux institutions et organes de la Communauté européenne à partir du 28 juin 2007). La mise en œuvre comporte trois volets distincts : l'accès du public à l'information (directive 2003/4/CE), la participation du public au processus décisionnel (directive 2003/35/CE) et l'accès à la justice (proposition de directive [COM(2003)624]).

<sup>57</sup> Nous pouvons déceler des indices de l'approche différente que la Commission a pu avoir par rapport au Parlement européen dans sa préférence pour la terminologie « représentants d'intérêts »/ « groupes d'intérêts », alors que le Parlement a pu paraître moins frileux à utiliser le terme de « lobbyiste ».

<sup>58</sup> Tel qu'il est conçu dans le cadre de modèle délibératif ou « habermassien » déjà présenté (cf. le présent article, p. 4)



reconnaissance du droit fondamental d'association comme fondement de l'activité des groupes d'intérêts, ce qui constitue une expression de la conception pluraliste<sup>59</sup>. À ce propos, la réglementation de l'influence des groupes d'intérêts intervient dans un contexte dans lequel la Commission encourage la participation politique d'une grande variété d'acteurs en vue de renforcer la légitimité de la prise de décision européenne.

Différents textes concernent la consultation<sup>60</sup> des personnes privées lors de la préparation des projets de la Commission. Tout comme dans le Livre blanc sur la gouvernance en 2001, la Commission a souligné sa volonté d'ouvrir le processus politique aux citoyens dans un Livre blanc sur une politique de communication européenne<sup>61</sup>. Peu avant, elle avait présenté son « Plan D pour la démocratie, le dialogue et la discussion »<sup>62</sup>.

D'autres concernent l'accès à l'information, nécessaire pour pouvoir exercer une influence sur le processus d'élaboration des normes<sup>63</sup>. Il est particulièrement significatif que dans ces documents, au lieu de parler des « groupes d'intérêts », la Commission européenne se réfère à « la société civile organisée » et tente de renforcer les bases du contrôle démocratique dans l'Union européenne. L'action des groupes d'intérêts est perçue comme faisant partie de l'accès de la société civile à l'élaboration et la mise en œuvre du droit, organisé au niveau européen. Il y a là une légitimation de l'accès au droit des lobbyistes, qui ne va pas de soi étant donné l'importance des intérêts économiques représentés dans le cadre du lobbying. Cela constitue aussi une adaptation au contexte européen de la théorie délibérative mentionnée. En effet, celle-ci ne visait que le secteur non marchand de la société

---

<sup>59</sup> « Le rôle spécifique de ces organisations dans les démocraties modernes est étroitement lié au droit fondamental de tout citoyen de former des associations dans la poursuite d'objectifs communs, comme le souligne l'article 12 de la Charte européenne des droits fondamentaux » (COM(2002) 704 final, préc., p. 6).

<sup>60</sup> Selon la communication de la Commission « Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue – Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées », « le terme de “ consultation ” désigne le processus par lequel la Commission souhaite susciter la contribution de parties extérieures intéressées à l'élaboration de ses politiques avant toute prise de décision » (11 décembre 2002, COM(2002) 704 final, p. 15).

<sup>61</sup> Commission européenne, « Gouvernance européenne – un livre blanc », COM(2001) 428 final, 25 juillet 2001 et Commission européenne, *Livre blanc sur une politique de communication européenne*, COM (2006) 35 final, 1 février 2006.

<sup>62</sup> COM (2005) 494 final, 13 octobre 2005.

<sup>63</sup> Règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission ; proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, 30 avril 2008, COM(2008) 229 final.

civile. Elle excluait de l'espace public le monde du travail, de la production et des échanges.

Selon le constat d'Habermas, « La légitimité de la légalité ne peut pas s'expliquer à partir d'une rationalité autonome, inhérente à la forme juridique et, pour ainsi dire, indépendante de la morale ». De plus, les normes permettant l'intégration sociale ne peuvent plus se fonder sur des caractéristiques naturelles ou historiques, telles que l'ethnie, la langue, la race ou les particularismes contingents d'une tradition ou d'une culture particulière. Cela est particulièrement valable dans le cadre du système européen. Dès lors, l'espace public répond à des critères éthiques qui contribuent à légitimer les normes juridiques : la reconnaissance réciproque des intervenants, la liberté égale d'expression et de critique, la participation effective de tous. Or, particulièrement au niveau de l'Union européenne, le lobbying risque de favoriser la sur-représentation des intérêts économiques et d'engendrer une sous-représentation des intérêts civiques et sociaux. Le système européen a pu essayer de redresser la balance en mettant en place des mesures de soutien au profit des représentants d'intérêts civiques. En ce sens, nous pouvons donner l'exemple du programme d'action communautaire pour la promotion des organisations actives au niveau européen dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes<sup>64</sup>.

Tous ces éléments font que les représentants d'intérêts bénéficient encore d'une marge importante de manœuvre, la réglementation du lobbying n'étant que peu contraignante au niveau européen. Il semble qu'on puisse préférer, au moins pour le moment, un système volontaire, censé faciliter l'acceptation sociale des normes, plutôt qu'un système obligatoire dont il est difficile de contrôler la mise en œuvre<sup>65</sup>.

Dans l'ensemble, il y a un effort évident d'encourager l'accès au droit de la société civile, qui, selon la Commission européenne, comprend tant les représentants d'intérêts économiques que les représentants d'intérêts civils ou sociaux<sup>66</sup>. Cette

---

<sup>64</sup> Décision n° 848/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004, JO L 157 du 30 avril 2004.

<sup>65</sup> En ce sens, S. KALLAS, « Mr. Smith Goes to Brussels », *The Wall Street Journal*, 6 février 2006.

<sup>66</sup> La Commission fait référence à la « société civile organisée », tout en admettant que « des problèmes peuvent se poser en raison de l'absence de définition commune, voire juridique, de la notion de " société civile organisée " ». Ce terme peut néanmoins servir à désigner l'ensemble des organisations regroupant les différents acteurs du marché du travail (organisations syndicales et patronales – c'est-à-dire les " partenaires sociaux " ), les organisations représentatives des milieux socio-économiques, qui ne sont pas des partenaires sociaux au sens strict (par exemple les associations de consommateurs), les ONG (organisations non gouvernementales) qui réunissent des gens autour de causes communes, notamment les organisations de défense de l'environnement et des droits de l'homme, les organisations caritatives, les organisations dans le domaine de l'éducation et de la formation, etc., les organisations à base communautaire (c'est-à-dire les organisations issues de la base de la société et poursuivant des objectifs axés sur leurs membres), par exemple les mouvements de jeunesse, les associations familiales et toutes les

perspective concorde avec l'analyse faite au niveau du Comité économique et social<sup>67</sup>. Dès lors, la réglementation du lobbying est également caractérisée par une logique d'accès au droit par des mesures visant à encourager la manifestation dans la sphère publique des représentants d'intérêts<sup>68</sup>. À cette fin, la consultation fait partie des activités de toutes les institutions européennes tout au long du processus législatif – de la formulation des politiques à l'adoption définitive d'un acte par le législateur et à sa mise en oeuvre, en passant par la présentation des propositions de la Commission.

Cependant, l'accès au processus décisionnel n'est pas censé placer les représentants d'intérêts au même niveau de décision que les institutions européennes. Il ne s'agit pas d'instituer par l'intermédiaire des consultations une forme de démocratie directe<sup>69</sup>. Comme l'indiquait le Parlement européen : « La consultation des milieux concernés [...] ne pourra toujours que compléter et non pas remplacer les procédures et décisions des institutions législatives et démocratiquement légitimées ; seuls le Conseil et le Parlement en tant que législateurs peuvent statuer dans la procédure législative »<sup>70</sup>. La ligne de conduite des autorités européennes est de donner aux parties concernées la possibilité de s'exprimer mais non de participer de façon égalitaire au processus décisionnel<sup>71</sup>. Toutefois, l'influence des groupes d'intérêts ne doit pas être sous-estimée car ils représentent une autre forme de participation active des citoyens, en dehors des possibilités offertes par les partis politiques ou les élections.

Cette orientation dans la prise de décision européenne est conforme à la conception délibérative selon laquelle la société peut seulement, de façon indirecte, faire pression sur les actes et les décisions de l'État. En effet, dans sa version délibérative, la démocratie ne se conçoit pas comme une démocratie directe, les institutions représentatives conservant leur rôle. La communication avec les groupes

---

organisations par lesquelles les citoyens participent à la vie locale, ainsi que les communautés religieuses » (COM(2002) 704 final, préc., p. 6).

<sup>67</sup> Avis du Comité économique et social sur « Le rôle et la contribution de la société civile organisée dans la construction européenne », JO C 329 du 17 novembre 1999, p. 30.

<sup>68</sup> Pour une analyse récente en ce sens, cf. : D. COEN, « Empirical and theoretical studies in EU lobbying », *Journal of European Public Policy*, n° 14, 2007, pp. 333-345.

<sup>69</sup> Selon les dires de la Commission elle-même, « l'engagement de larges consultations n'est pas incompatible avec la notion de démocratie représentative » (COM(2002) 704 final, préc., p. 5).

<sup>70</sup> Résolution du Parlement européen sur le Livre blanc de la Commission intitulé « Gouvernance européenne », 15 novembre 2001, rapport Kaufmann, point 11 b).

<sup>71</sup> Nous employons l'expression « participation au processus décisionnel » telle qu'elle apparaît dans les textes européennes, comme ceux transposant la Convention d'Aarhus, par exemple. Il ne s'agit, en effet, pas d'une participation égalitaire, telle que le sens premier du mot pourrait nous le faire penser, mais plus d'un accès au processus décisionnel.

d'intérêts qui se déroule dans l'espace public apparaît comme un moment significatif, à la source de la légitimité politique, sans occulter mais en renforçant la légitimité des institutions représentatives du peuple.

Les groupes d'intérêts doivent, en outre, bénéficier d'un égal accès au processus décisionnel, dans l'optique du modèle délibératif. En ce sens, la Commission a notamment souligné qu'elle entendait « réduire les risques de voir les décideurs se contenter de tenir compte d'un seul aspect de la question ou de voir certains groupes jouir d'un accès privilégié »<sup>72</sup>.

En dehors de l'accès au processus décisionnel à travers la procédure des consultations, l'Union européenne a récemment mis en place une autre forme d'accès au droit, celle-ci largement inspirée du droit des États-Unis. Il s'agit de l'accès à la justice par le moyen des actions de groupe ou collectives, mieux connues sous la dénomination anglo-saxonne de *class actions*.

#### b) L'accès à la justice

Aux États-Unis, est aussi réglementée une forme de lobbying qui s'exerce auprès du pouvoir judiciaire. La tactique adoptée pour exercer une influence sur les instances judiciaires est celle des « *class action suits* » : il s'agit d'actions introduites en justice en vue de faire jurisprudence. Elles sont souvent menées par des associations de défense des droits civils. « Une « *class action* » est un instrument de la procédure civile américaine, qui permet à une ou plusieurs personnes, d'engager des poursuites civiles au nom de l'ensemble du groupe si certaines conditions sont définies. En particulier, il faut que les questions de droit ou de fait communes à tous les membres du groupe soient trop nombreuses pour qu'une jonction des instances soit possible »<sup>73</sup>. Ces actions renvoient au modèle pluraliste de société civile, caractérisé par la libre concurrence des intérêts individuels, dans le respect des libertés publiques, d'association et d'expression.

La Commission européenne propose de créer un mécanisme d'actions collectives qui s'inspire du système américain dans le domaine du droit de la concurrence. Plus précisément, les actions concernent l'obtention des dommages et intérêts pour infraction aux règles communautaires sur les ententes et les abus de position dominante, ce qui fait l'objet d'un récent livre blanc. L'objectif principal de ce texte n'est pas d'assurer une réparation intégrale, mais celui d'assurer un meilleur accès à la justice pour les victimes de telles infractions. En effet, il faut s'assurer que

---

<sup>72</sup> Livre blanc sur la gouvernance européenne, préc., p. 20.

<sup>73</sup> Rapport d'information de l'Assemblée nationale sur le livre vert sur les actions en dommages et intérêts pour infraction aux règles communautaires sur les ententes et les abus de position dominante, présenté par M. LAFFINEUR, n° 3200 du 28 juin 2006, p. 47.

« toutes les victimes d'infractions au droit communautaire de la concurrence ont accès à des mécanismes de réparation efficaces leur permettant d'être totalement indemnisées pour les dommages qu'elles ont subis »<sup>74</sup>. Sont particulièrement visés « les consommateurs individuels, mais aussi les petites entreprises, en particulier celles qui ont subi de manière sporadique des dommages de faible valeur » qui « sont souvent dissuadés d'engager des actions individuelles en dommages et intérêts en raison des coûts, des délais, des incertitudes, des risques et des contraintes que cela suppose »<sup>75</sup>. La procédure favorise l'accès à la justice en incitant les individus, dont le préjudice est trop modeste pour qu'ils supportent les frais de justice, à se regrouper. Elle permet d'étendre la sphère des intérêts qui peuvent se manifester pour tenter d'influencer les politiques publiques.

Il ne s'agit cependant pas d'« importer » le système américain, mais de l'adapter de façon à corriger certaines difficultés soulevées par ce système<sup>76</sup>. En effet, on a pu reprocher au système américain de reposer sur le régime de l'*opt out*, c'est-à-dire que toutes les personnes entrant dans la définition du groupe – sauf à s'en exclure expressément – font partie de ce dernier et sont liées par les décisions qui seront prises sur les requêtes, ce que certains plaignants ignorent même. Les avocats sont accusés d'être très largement responsables des dérives résultant de l'instrumentalisation des *class actions*. Car, ils n'hésitent pas à susciter l'introduction d'une *class action* en démarchant les victimes. À cet égard, il est reproché aux avocats des plaignants d'utiliser les *class actions* pour l'enrichissement personnel<sup>77</sup>.

La Commission envisage deux mécanismes complémentaires de recours collectif. Le mécanisme principal suppose des actions intentées par des « entités qualifiées »<sup>78</sup> au nom de victimes identifiées ou, dans des cas restreints, identifiables. Ces entités sont soit désignées à l'avance, soit habilitées au cas par cas par un État membre. Dans le cadre du mécanisme complémentaire, les actions collectives sont assorties d'une option de participation explicite, dans lesquelles les victimes décident expressément de mettre en commun leurs demandes d'indemnisation individuelles.

---

<sup>74</sup> Livre blanc sur les actions en dommages et intérêts pour infraction aux règles communautaires sur les ententes et les abus de position dominante, 2 avril 2008, COM(2008) 165 final, p. 3.

<sup>75</sup> Livre blanc préc., p. 4.

<sup>76</sup> Le rapport de l'Assemblée nationale précité fait référence à « la crainte que l'Europe ne soit, elle aussi, confrontée aux mêmes difficultés que les États-Unis, compte tenu du souhait de la Commission d'importer certains éléments du système américain » (p. 9).

<sup>77</sup> Des abus existent à l'évidence, au point que la réforme intervenue en février 2005 – par la *Class Action Fairness Act* (loi sur la loyauté des *class actions*) – a eu pour objet de prévoir une déclaration des droits du consommateur.

<sup>78</sup> Les entités qualifiées peuvent être des associations de consommateurs, des organismes publics ou des organisations professionnelles, ainsi qu'il est précisé dans le Livre blanc précité.

À la différence du système américain, les recours collectifs sont plus étroitement encadrés. Le premier mécanisme requiert l'approbation d'une autorité publique et le deuxième requiert le consentement exprès de chaque victime. Nous pouvons cependant remarquer la préférence pour le premier mécanisme dans le cadre duquel une approbation générale, portant sur l'entité qualifiée, et non sur le recours en tant que tel, peut suffire. Le lobbying des associations de protection des droits civils est ainsi encouragé puisque susceptible de participer à l'efficacité de la mise en œuvre du droit communautaire de la concurrence<sup>79</sup>.

Face aux craintes suscitées au niveau européen par le rapprochement du modèle américain, la Commission tente de justifier son action en mettant l'accent sur l'originalité du système européen. Elle fait référence à « des mesures équilibrées enracinées dans la culture et les traditions juridiques européennes ». À cet égard, la spécificité européenne se manifeste dans l'objectif de « préserver la fermeté de l'application des articles 81 et 82 dans la sphère publique par la Commission et les autorités de concurrence des États membres ». Il est précisé que les mesures proposées par le livre blanc « visent à mettre en place un système efficace de mise en œuvre des règles par la sphère privée s'appuyant sur les actions en dommages et intérêts qui complète, sans la remplacer ni la compromettre, l'action des pouvoirs publics dans ce domaine ».

Tous ces éléments favorables à l'accès au droit des lobbyistes nous permettent d'observer que l'encadrement de celui-ci ne constitue pas la préoccupation première du droit européen. S'il est néanmoins présent, il faut remarquer qu'il ne restreint qu'indirectement l'accès au droit.

## **II – L'ENCADREMENT INDIRECT DE L'ACCÈS AU DROIT DES LOBBYISTES**

L'accès du public aux informations qui concernent les lobbyistes est l'un des moyens employés tant par le système américain que par celui européen pour exercer un contrôle sur leur activité. La divulgation des intérêts financiers constitue l'une des plus importantes voies d'accès à l'information. Cette divulgation est réalisée principalement par la consultation du registre des représentants d'intérêts. L'accès à l'information par le biais de l'enregistrement est censé assurer un contrôle indirect de l'activité des lobbyistes (1). Les dispositions régissant la conduite des personnes officielles dans leurs rapports avec les groupes d'intérêts ont également pour but d'endiguer indirectement l'action des lobbyistes (2).

---

<sup>79</sup> La Commission rappelle dans le Livre blanc précité qu'« une amélioration des conditions de réparation des victimes produirait donc aussi, intrinsèquement, des effets bénéfiques du point de vue de la dissuasion d'infractions futures, ainsi qu'un plus grand respect des règles de concurrence communautaires » (p. 3).

*1) L'encadrement par l'accès à l'information*

Pour ce qui est des données à fournir lors de l'enregistrement ou ultérieurement, les exigences du système américain sont bien évidemment plus importantes que celles existantes au niveau européen. Cependant, le volet le plus important des informations qui doivent être divulguées, le volet financier, est abordé de manière très similaire par les deux systèmes. La Commission insiste sur la nécessité d'augmenter la quantité des données à fournir par les lobbyistes<sup>80</sup>. Les informations qui doivent figurer dans le registre de la Commission concernent les personnes que les lobbyistes représentent, la mission des lobbyistes et leur mode de financement. En revanche, le registre des groupes d'experts<sup>81</sup> classe les participants en grandes catégories (scientifiques, académiques, professions, industries, ONG...) mais ne contient aucune information sur les experts eux-mêmes. Les informations contenues dans le registre du Parlement européen sont beaucoup plus succinctes. Il s'agit simplement d'une liste alphabétique qui indique seulement le nom des titulaires du laissez-passer et des organisations qu'ils représentent. Cette liste ne précise pas les intérêts qu'ils défendent<sup>82</sup>.

Le *LDA* requiert également ce type de données et exige en plus le nom de chaque employé du lobbyiste ainsi que l'éventuelle mention si les employés ont fait partie dans les vingt dernières années des membres du pouvoir exécutif visés par le *LDA*. Cette mention est introduite par la réforme intervenue en 2007. Elle peut être comprise comme reflétant, de nouveau, une certaine méfiance à l'égard du gouvernement et de ses relations avec le lobbying, perçues comme une possible menace pour le pluralisme américain. Le *LDA* prévoit aussi l'obligation pour chaque personne enregistrée de fournir périodiquement des rapports d'activité, ce qui n'est pas le cas dans le système européen.

Les personnes ayant procédé à l'enregistrement doivent produire deux types de rapports. Premièrement, un rapport doit être envoyé dans les vingt jours après le dernier jour de chaque trimestre. Celui-ci contient des mises à jour des informations données à l'enregistrement ainsi qu'une divulgation des intérêts financiers<sup>83</sup>. Deuxièmement, un autre rapport doit être envoyé dans les trente jours après le premier jour de janvier et le premier jour de juillet, il s'agit donc d'un rapport semi

---

<sup>80</sup> Aux États-Unis, comme dans l'Union européenne, toutes les données de ces registres sont accessibles au public sur internet.

<sup>81</sup> Ce registre énumère les groupes tant formels qu'informels et donne des informations clés concernant ces groupes, telles que le service responsable de la Commission, la mission du groupe et la catégorie des participants.

<sup>82</sup> Livre vert « Initiative européenne pour la transparence », préc., p. 8.

<sup>83</sup> 2 U. S. C. § 1604 (a).

annuel. Celui a été introduit par le *HLOGA* et contient une divulgation des contributions du lobbyiste aux campagnes électorales<sup>84</sup>.

La divulgation des intérêts financiers dans le cadre du premier type de rapport comprend une estimation, sous la forme d'une déclaration sur l'honneur faite par le lobbyiste. Pour un cabinet de conseil en lobbying, il s'agit du montant total des revenus liés aux activités au bénéfice d'un client. Dans le cas d'un lobbyiste travaillant à son propre compte, il s'agit du montant total des dépenses du lobbyiste et de ses employés.

Dans l'Europe communautaire, la divulgation des intérêts financiers a lieu au moment de l'inscription au registre : « La Commission juge nécessaire de demander aux candidats à l'enregistrement de déclarer les données budgétaires utiles concernant leurs principaux clients et/ou leurs sources de financement, et leur ventilation »<sup>85</sup>. Cependant, l'estimation des intérêts financiers a lieu conformément à un système d'autorégulation, de manière similaire au droit américain. En effet, « il incombe aux candidats à l'inscription dans le registre de calculer de façon exacte et objective le financement qu'ils reçoivent de différentes sources et de le divulguer »<sup>86</sup>. Sur cette base, la Commission applique des critères minimums également similaires pour apprécier si les informations fournies sont suffisantes<sup>87</sup>.

À la différence de l'Union européenne, les États-Unis n'envisagent cependant pas les groupes d'intérêts sans but lucratif, il n'y a donc pas de règles particulières qui les concernent. Qui plus est, selon le *LDA*, un lobbyiste est dispensé d'enregistrement si les revenus produits par les activités de lobbying ne se situent en dessous d'un certain montant<sup>88</sup>. Aussi, le rapport, de même que l'enregistrement, envisage

---

<sup>84</sup> 2 U. S. C. § 1604 (d).

<sup>85</sup> COM(2007) 127 final, préc., p. 5.

<sup>86</sup> *Ibid.*

<sup>87</sup> COM(2007) 127 final, préc., p. 5 : « – pour les cabinets de consultants spécialisés et les cabinets d'avocats exerçant des activités de lobbying auprès des institutions européennes, le chiffre d'affaires tiré de ces activités ainsi que la part relative de chaque client dans ce chiffre d'affaires devront être déclarés ;

– pour les “ représentants internes ” et les groupements professionnels s'occupant de lobbying, une estimation des coûts liés aux activités directes de lobbying auprès des institutions européennes devra être fournie ;

– pour les ONG et les groupes de réflexion, le budget global et sa ventilation entre les principales sources de financement (financements publics et ses sources, donations, cotisations, etc.) devront être déclarés ».

<sup>88</sup> Ainsi, un cabinet de conseil en lobbying est dispensé d'enregistrement pour un client en particulier si ses revenus pour des activités de lobbying au profit de ce client ne dépassent pas 2500 dollars pendant la période de 3 mois envisagée. Une organisation employant des représentants internes, quant à elle, est dispensée d'enregistrement si ses dépenses de lobbying ne dépassent pas 10000 dollars pendant la période de 3 mois envisagée (2 U. S. C. § 1603 (a) (3) (i)-(ii)). Ce sont les seuils maxima tels qu'ils ont été réduits par le *HLOGA*. Les modifications sont entrées en vigueur le 1 janvier 2008.



d'abord le client et non l'ensemble de l'activité du lobbyiste. En effet, conformément à la législation américaine, les lobbyistes doivent effectuer un enregistrement différent pour chaque client. Ils doivent également remplir pour chaque client leur obligation de fournir des rapports. Par conséquent, un lobbyiste ne fait pas l'objet de l'enregistrement à moins qu'il ne travaille pour lui-même. Dans ce cas, il est traité de la même manière qu'un cabinet de conseil en lobbying. Les organisations qui emploient des représentants internes pour des activités de lobbying procèdent à un seul enregistrement.

Nous pouvons en déduire que la législation américaine est centrée sur le souci de révéler les intérêts représentés par les lobbyistes, alors que les autorités européennes portent leur attention plutôt sur les lobbyistes en tant que tels et la traduction financière de leur implication dans le processus décisionnel. Cela signifie que la première approche est plus orientée vers la prévention des éventuels abus causés par des intérêts occultes, pendant que la deuxième s'intéresse plutôt à la participation effective à la prise de décision.

Le deuxième type de rapport prévu par la législation américaine n'a pas d'équivalent au niveau européen puisqu'il n'y a pas dans l'Union européenne de règle relative au financement des campagnes politiques. Une raison peut être trouvée dans le fait que l'importance des sommes dépensées en vue des élections constitue l'une des spécificités du modèle politique américain. L'élection des parlementaires américains peut souvent être assurée s'ils disposent de moyens financiers supérieurs à leurs concurrents. C'est pourquoi des groupes d'intérêts soutiennent financièrement les candidats par le biais des *Political Action Committees (PACs)*. Par ailleurs, le Parlement européen ne bénéficie certainement pas des mêmes pouvoirs que le Congrès américain.

Au niveau de l'Union européenne a aussi été mise en place une mesure qui peut contribuer indirectement à rendre publique l'identité des représentants d'intérêts et leurs intérêts financiers. Il s'agit de la divulgation de l'identité des bénéficiaires des fonds communautaires.

Selon la Commission, « le terme “ bénéficiaire ” renvoie à des entités très différentes : cela peut aller des agriculteurs ou pêcheurs, etc., aux ONG, aux organismes de formation ou aux ministères nationaux, qui engagent ou exécutent certaines actions »<sup>89</sup>. La notion peut ainsi inclure les représentants d'intérêts. La réglementation y afférente est donc censée permettre de mesurer, au moins en partie, le succès de l'activité de lobbying<sup>90</sup>. Cela concerne plus précisément les

---

<sup>89</sup> Livre vert « Initiative européenne pour la transparence », préc., p. 13.

<sup>90</sup> Les dispositions sont contenues dans le règlement (CE, Euratom) n° 1995/2006 qui modifie le règlement financier (CE, Euratom) n° 1605/2002 ; dans le règlement (CE) n° 498/2007 de la Commission du 26 mars 2007 portant modalités d'exécution du règlement (CE) n° 1198/2006 du Conseil relatif au Fonds

informations sur les bénéficiaires de fonds communautaires dépensés dans le cadre de la gestion partagée avec les États membres<sup>91</sup>.

Une autre mesure européenne qui peut aboutir à la divulgation des intérêts représentés par les lobbyistes a été insérée dans le rapport Stubb du Parlement européen de 2008. Il s'agit de la possibilité pour un rapporteur d'utiliser une « empreinte législative », « c'est-à-dire une liste indicative (jointe à chaque rapport), des représentants d'intérêts accrédités qui ont été consultés et ont eu un rôle important durant la préparation du rapport ». Le rapport encourage la Commission à utiliser cette « empreinte législative » pour ses propres initiatives législatives<sup>92</sup>. À cet égard, aux États-Unis, chaque proposition de loi qui contient une demande de financement doit préciser non seulement le nom des bénéficiaires, mais aussi le nom des membres du Congrès qui ont introduit la demande<sup>93</sup>. L'accent est mis ici sur ceux auprès desquels des actions de lobbying ont pu être menées. L'utilisation de l'« empreinte législative » au niveau du Parlement européen exprime une préoccupation plus large que le simple encadrement du lobbying et va dès lors au-delà de l'objectif de la législation américaine, qui se concentre sur les divulgations liées au financement. Cela d'autant plus qu'il s'agit d'une mesure facultative, laissée à la discrétion des rapporteurs.

Nous pouvons constater que l'un des aspects de l'accès au droit, l'accès à l'information, est utilisé pour en contrôler un autre, l'accès au processus décisionnel. Cependant, ce contrôle par le simple accès du public à l'information est considéré comme étant insuffisant et, de ce fait, complété par des règles relatives à la conduite du lobbying.

---

européen pour la pêche ; dans le règlement (CE) n° 1828/2006 de la Commission du 8 décembre 2006, qui établit les modalités d'exécution du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil qui porte dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion ; dans le règlement (CE) n° 259/2008 de la Commission du 18 mars 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil en ce qui concerne la publication des informations relatives aux bénéficiaires de fonds en provenance du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

<sup>91</sup> La « gestion partagée » implique que l'essentiel des fonds budgétaires communautaires n'est pas dépensé de façon centrale et directe par la Commission mais en partenariat avec les États membres.

<sup>92</sup> Rapport préc., p. 4.

<sup>93</sup> Les dispositions du règlement intérieur du Sénat là-dessus ont été alignées sur celles du règlement intérieur de la Chambre des représentants par le *HLOGA*. Cependant, la demande de financement est désignée par le règlement de la Chambre des représentants sous le terme de « *earmark* », alors que le règlement du Sénat préfère le terme de « *congressionally directed spending item* ».

## 2) L'encadrement par les règles de conduite

Au niveau européen, les règles de conduite concernent surtout les personnes officielles dans leurs relations avec les représentants d'intérêts. De ce fait, l'encadrement de l'accès au droit des lobbyistes n'est qu'indirect. Aux États-Unis, en revanche, l'emprise de la réglementation en la matière a récemment été étendue pour viser directement le comportement des lobbyistes.

Les dispositions relatives au comportement des lobbyistes ne concernent pas seulement les personnes détenant une fonction officielle (a), le champ d'application de la réglementation peut également être étendu aux personnes ayant quitté leurs fonctions (b).

### a) Règles relatives au lobbying auprès des personnes détenant une fonction officielle

La législation des États-Unis impose aux lobbyistes des obligations de conduite de leurs activités, dont le caractère contraignant a été renforcé par les règlements intérieurs de la Chambre des représentants et du Sénat et par le *HLOGA*. Il s'agit principalement d'interdictions d'offrir des cadeaux et de prendre en charge des frais de voyage, d'une part, et des dispositions concernant l'exercice d'activités de lobbying après avoir détenu une fonction officielle au niveau du pouvoir exécutif ou législatif, d'autre part.

L'Union européenne présente également des dispositions à ce sujet. En revanche, le Code de conduite récemment élaboré par la Commission n'a pas un caractère obligatoire. En effet, d'une part, l'enregistrement est facultatif. D'autre part, même s'ils optent pour l'enregistrement, les lobbyistes peuvent choisir l'autoréglementation sous la forme d'un code professionnel, tant que le code alternatif choisi contient des règles comparables. Cette exigence peut faire l'objet d'une vérification par la Commission<sup>94</sup>. Une fois que le choix est fait, cependant, les dispositions du code s'imposent au lobbyistes. Les dispositions du code, de nature assez générale, sont précisées par renvoi aux articles 213 et 287 du traité établissant la Communauté européenne, au code de conduite des commissaires et au statut des fonctionnaires ainsi qu'au code de bonne conduite administrative.

La nécessité de règles encadrant la conduite des lobbyistes est apparue dans l'Union européenne de la même manière qu'aux États-Unis, à la suite des débats sur

---

<sup>94</sup> COM(2008) 323 final, préc., 2. Code de conduite : « Si elles déclarent qu'elles souscrivent à un code professionnel disposant de règles comparables, les entités enregistrées doivent accepter de transmettre ce code à la Commission si celle-ci le demande ».

l'influence excessive des groupes d'intérêts financiers dans le cadre du Parlement<sup>95</sup>. Dès lors, un certain nombre de dispositions réglementent de façon négative le comportement des lobbyistes en instituant des interdictions. L'objectif est d'éviter que des intérêts économiques trop puissants empêchent la manifestation de tout autre type d'intérêts et menacent la démocratie.

Aux États-Unis, les règles concernent essentiellement l'interdiction de recevoir des cadeaux et d'obtenir le remboursement des frais de voyage. Le règlement intérieur du Sénat a été modifié pour être mis en conformité avec le règlement de la Chambre des représentants à ce sujet. Selon les règlements intérieurs de la Chambre des représentants et du Sénat, les membres du Congrès et leur personnel ne peuvent accepter aucun cadeau en provenance des sources extérieures, privées, à moins que cela ne soit expressément autorisé par ces règlements. À la suite de la réforme apportée par le *HLOGA*, la plupart des exceptions ne concernent que les sources extérieures autres que les lobbyistes. Les règlements intérieurs interdisent actuellement d'accepter la plupart des cadeaux offerts par des lobbyistes. Concrètement, les personnes ayant une fonction officielle ne peuvent plus recevoir un cadeau en valeur de moins de 50 dollars de la part des lobbyistes ni plusieurs cadeaux de moins de 100 dollars pendant une durée d'un an, l'exception n'étant maintenue que pour les cadeaux en provenance d'autres sources extérieures que des lobbyistes.

Pour les membres de la Commission européenne, l'article 213 du Traité instituant la Communauté européenne mentionne leur obligation d'exercer leurs fonctions « en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la Communauté ». En effet, « dans l'accomplissement de leurs devoirs, ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme ». À cette fin, ils doivent « faire preuve d'honnêteté et de délicatesse quant à l'acceptation de certains avantages ».

Le Code de conduite des commissaires européens<sup>96</sup> apporte des précisions quant à l'étendue de l'obligation. Conformément à ce code, les membres de la Commission n'ont pas le droit d'accepter un cadeau d'une valeur supérieure à 150 euros. Lorsqu'ils reçoivent, en vertu des usages diplomatiques, des cadeaux dont la valeur dépasse ce montant, ils doivent les remettre au service du Protocole de la

---

<sup>95</sup> Sur l'historique de l'émergence de la réglementation du lobbying au niveau du Parlement européen, cf. : European Parliament, Directorate General for Research, Working Paper, *Lobbying in the European Union : current rules and practices*, Constitutional Affairs Series, AFCE 104 EN, avril 2003, pp. 36-38.

<sup>96</sup> Code de conduite des commissaires, SEC(2004) 1487/2, 24 novembre 2004, p. 5.

Commission<sup>97</sup>. À cet effet, le service du Protocole de la Commission tient un registre public des cadeaux d'une valeur supérieure à 150 euros. Il y a là aussi une limitation du montant des cadeaux que les commissaires peuvent recevoir. Ce montant est toutefois plus élevé que celui prévu en droit américain pour ce qui est des membres du Congrès. De ce point de vue, la réglementation européenne semble suivre celle américaine en utilisant la même méthode d'encadrement du lobbying, tout en se situant à un stade différent de développement.

La question du remboursement des frais de voyage au bénéfice des personnes officielles liées au Congrès fait partie des dispositions modifiées par la récente réforme de la législation américaine. Ces dispositions prévoient des interdictions à l'égard non seulement des lobbyistes, mais aussi des organisations qui emploient des lobbyistes. Les exceptions à cette règle sont étroitement encadrées et supposent en toute circonstance l'approbation préalable du comité d'éthique. En outre, les frais de voyage ne peuvent être remboursés si le voyage est organisé par un lobbyiste ou à sa demande ou si un lobbyiste accompagne la personne exerçant une fonction officielle.

La même méthode d'encadrement du lobbying, qui passe par l'approbation de l'autorité publique compétente, se retrouve dans le Statut des fonctionnaires européens<sup>98</sup>. Celui-ci précise, en effet, que le fonctionnaire « ne peut accepter d'un gouvernement ni d'aucune source extérieure à l'institution à laquelle il appartient, sans autorisation de l'autorité investie du pouvoir de nomination, une distinction honorifique, une décoration, une faveur, un don, une rémunération, de quelque nature qu'ils soient, sauf pour services rendus soit avant sa nomination, soit au cours d'un congé spécial pour service militaire ou national, et au titre de tels services »<sup>99</sup>. Les lobbyistes ne sont pas les seuls visés car le Statut envisage toute source extérieure d'influence. La règle est plus stricte que celle régissant les commissaires européens. La limitation du montant ne joue plus, tout avantage est interdit, pas seulement les cadeaux, quelle qu'en soit la valeur, à moins de bénéficier de l'autorisation de l'autorité compétente. Pour ce qui est de toute remise de décoration, de prix ou de distinction honorifique, les membres de la Commission ne doivent pas obtenir

---

<sup>97</sup> En cas de doute sur la valeur d'un cadeau, une évaluation doit être réalisée sous l'autorité du directeur de l'Office pour les infrastructures et la logistique à Bruxelles, auquel il revient de prendre la décision définitive sur cette question.

<sup>98</sup> Le statut des fonctionnaires des Communautés européennes et le régime applicable aux autres agents de ces Communautés – Règlement (Euratom, CECA, CEE) n° 2278/69 (JO L 289 du 17 novembre 1969, p. 1) – applicables à compter du 5 mars 1968, tels qu'ils sont fixés par les articles 2 et 3 du règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68 du Conseil du 29 février 1968 (*Journal officiel des Communautés européennes* n° L 56 du 4 mars 1968).

<sup>99</sup> Article 11, tel qu'issu du Règlement (CE, Euratom) n° 723/2004 du 22 mars 2004 modifiant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents des Communautés.

d'approbation, mais ils ont seulement l'obligation d'informer le Président de la Commission.

Dans le cadre de l'Union européenne, il y a aussi des règles de conduite plus générales qui visent le personnel, autre que les commissaires et les fonctionnaires ou autres agents<sup>100</sup>. Ces règles imposent au personnel d'agir « en toutes circonstances de manière objective et impartiale, dans l'intérêt de la Communauté et du bien public. Son action s'effectue en toute indépendance dans le cadre d'une politique déterminée par la Commission et sa conduite n'est en aucun cas guidée par des intérêts personnels ou nationaux, ni par des pressions politiques »<sup>101</sup>.

Par ailleurs, en droit américain, une autre modification introduite par le *HLOGA* prévoit que non seulement les personnes officielles n'ont pas le droit d'accepter les cadeaux ou la prise en charge des frais de voyage, mais aussi qu'il est interdit aux lobbyistes d'offrir des cadeaux dont ils savent que les personnes officielles n'ont pas le droit de les accepter<sup>102</sup>. Étant donné l'existence des exceptions aux règles relatives aux cadeaux et la prise en charge des frais de voyage et des possibilités d'interprétation de ce qui rentre ou pas dans la définition de « cadeau » ou « frais de voyage », les comités d'éthique du Sénat et de la Chambre des représentants auront la tâche de déterminer s'il y a eu violation de la règle<sup>103</sup>. Cela soulève des difficultés par rapport à l'accès à la justice, car des organes devant lesquels les lobbyistes n'ont pas le droit d'être représentés devront décider s'ils ont enfreint les règles.

En Europe, la Commission a également mis en place des règles à ce sujet. Selon le Code de conduite relatif aux représentants d'intérêts, ceux-ci doivent « veiller à ne pas obtenir et à ne pas chercher à obtenir malhonnêtement des informations ou des décisions ; veiller à ne pas inciter le personnel de l'UE à enfreindre les règles et les normes de comportement qui leur sont applicables »<sup>104</sup>. Il y a là une disposition similaire à celle récemment introduite aux États-Unis. Son contenu est toutefois moins précis car elle vise toute action d'incitation d'une personne officielle à la transgression des règles.

Au niveau de l'Union européenne, nous avons pu noter que ces règles de conduite s'adressent surtout aux personnes officielles dans leurs relations avec les

---

<sup>100</sup> Le personnel sous contrat de droit privé, les experts nationaux détachés, les stagiaires et autres personnes travaillant pour la Commission sont censés également respecter ces règles.

<sup>101</sup> Code de bonne conduite administrative de la Commission européenne, 13 septembre 2000, *JOCE* L 267 du 20 octobre 2000, Lignes directrices, Objectivité et impartialité.

<sup>102</sup> 2 U.S.C. § 1613.

<sup>103</sup> Cf., par exemple, le règlement du Sénat XXXV paragr. 6.

<sup>104</sup> COM(2008) 323 final, préc., Annexe « Code de conduite pour les représentants d'intérêts » préc., règles 5 et 6.

lobbyistes. Certaines obligations d'honnêteté et de discrétion demeurent même valables après la cessation des fonctions officielles.

b) Règles relatives au lobbying des personnes ayant détenu une fonction officielle

Ce type de lobbying concerne les personnes ayant détenu des fonctions publiques qui commencent à travailler dans le secteur privé en tant que lobbyistes. Ils mettent leur expérience et leur connaissance du fonctionnement du système au service des employeurs privés. Ce phénomène est appelé « *revolving door* » dans le système américain et la Commission s'y réfère sous le nom de « pantouflage »<sup>105</sup>.

Pour limiter les risques de trafic d'influence qui peuvent apparaître au sein du pouvoir exécutif, aux États-Unis a été adopté en 1978 le « *Ethics in Government Act* »<sup>106</sup>. Les fonctionnaires quittant leur emploi n'ont pas le droit d'agir en tant que lobbyistes auprès de leur ancien département ou agence en relation avec une question sur laquelle ils ont travaillé personnellement et substantiellement. La question doit mettre en jeu directement et substantiellement les intérêts des États-Unis. Il s'agit d'une interdiction à vie. Une autre interdiction d'une durée de deux ans concerne les questions qui se trouvaient sous la responsabilité de l'ancien employé dans l'année précédant son départ. Enfin, quelque soit la question traitée, une interdiction d'un an affecte les employés hautement rémunérés.

Le *HLOGA* modifie le *LDA* au sujet du « *revolving door* » dans le Congrès. Un sénateur doit aujourd'hui attendre deux ans avant de pouvoir mener des activités de lobbying auprès du Congrès. Un représentant, quant à lui, doit attendre un an avant de devenir lobbyiste auprès du Congrès. Le personnel travaillant dans le cadre du Sénat doit également s'abstenir pendant une année d'exercer des activités de lobbying<sup>107</sup>.

Le phénomène du « *revolving door* » est aussi présent au niveau de l'Union européenne. Cependant, il est plus restreint par rapport aux États-Unis. En effet, d'une part, l'environnement politique américain favorise le « *revolving door* » car il est caractérisé par le « système des dépouilles » (*spoils system*), c'est-à-dire l'ensemble du haut niveau de l'administration est remplacé en cas d'alternance politique. D'autre part, les fonctionnaires européens reçoivent une rémunération substantielle, ce qui

---

<sup>105</sup> Terme utilisé par la Commission européenne dans sa communication COM(2008) 323 final, préc., p. 4.

<sup>106</sup> P.L. 95-521, 92 Stat. 1824. Le « *Ethics in Government Act* » a été modifié en 1989 par le « *Ethics Reform Act* » et légèrement modifié en 2007 par le *HLOGA*.

<sup>107</sup> L'interdiction s'applique au personnel particulièrement bien rémunéré (75 % de la rémunération d'un membre du Congrès).

peut les faire hésiter à y renoncer pour le métier moins sûr, mais très lucratif, de lobbyiste<sup>108</sup>. Il y a toutefois, au niveau du droit communautaire également, une réglementation qui régit les relations de travail des anciens membres du personnel de l'Union européenne avec les représentants d'intérêts<sup>109</sup>.

Les dispositions du droit européen prévoient aussi des restrictions liées au délai entre le moment où les employés quittent leurs fonctions et le moment où ils commencent leurs activités de lobbying. Il y a également des restrictions liées à la nature des questions qui peuvent être traitées par les anciens employés devenus lobbyistes. Plus précisément, pendant un délai d'un an après la cessation de leurs fonctions, les anciens commissaires européens doivent communiquer à la Commission toute nouvelle activité professionnelle envisagée pour qu'elle puisse décider de sa compatibilité avec les devoirs d'honnêteté et de délicatesse prévus par l'article 213, paragraphe 2, dernier alinéa, du traité<sup>110</sup>. Pour prendre sa décision, la Commission examine la nature des activités envisagées en relation avec les responsabilités de l'ancien commissaire pendant la durée complète de son mandat<sup>111</sup>.

En ce qui concerne les fonctionnaires européens souhaitant exercer une activité professionnelle, rémunérée ou non, après la fin de leurs fonctions, le délai est de deux ans. L'autorité investie du pouvoir de nomination examine la compatibilité des nouvelles activités avec les activités exercées par le fonctionnaire dans le cadre de l'Union européenne durant les trois dernières années. L'analyse de compatibilité est réalisée par rapport aux intérêts légitimes de l'institution. Il n'y a donc pas d'interdiction *a priori*, cependant, durant un certain délai et si elle constate une incompatibilité, l'autorité compétente peut prendre des mesures à l'encontre de l'ancien employé. L'autorité investie du pouvoir de nomination peut « interdire au fonctionnaire l'exercice d'une activité » ou « le subordonner à toute condition qu'elle

---

<sup>108</sup> D. CRIEKEMANS, *op. cit.*, p. 11.

<sup>109</sup> Le commissaire aux télécommunications Martin Bangermann avait demandé et obtenu d'être mis « en congé de ses fonctions » pour pouvoir être employé par *Telefonica* – compagnie espagnole des télécommunications qui avait été impliquée dans neuf dossiers traités par ce commissaire – en contrepartie de l'engagement de n'avoir de relation avec les institutions communautaires au titre de ses nouvelles fonctions qu'après un délai de deux ans et de ne communiquer aucune information confidentielle à son nouvel employeur. La Cour de justice a jugé que cette mesure de mise en congé non prévue par les textes mais « prise dans le souci d'assurer la continuité de l'action de la Communauté », ne mettait pas en cause la régularité de la composition de la Commission.

<sup>110</sup> Ainsi, ils prennent, lors de leur installation, l'engagement solennel de respecter, pendant la durée de leurs fonctions et après la cessation de celles-ci, les obligations découlant de leur charge, notamment les devoirs d'honnêteté et de délicatesse quant à l'acceptation, après cette cessation, de certaines fonctions.

<sup>111</sup> La Commission consulte, pour avis, un comité d'éthique établi à cette fin : Code de conduite des commissaires, précité, p. 3.



juge appropriée »<sup>112</sup>. En cas de violation de leurs obligations par les commissaires, « la Cour de justice, saisie par le Conseil ou par la Commission, [...] peut prononcer la déchéance du droit à pension de l'intéressé ou d'autres avantages en tenant lieu »<sup>113</sup>. Les dispositions à ce propos sont particulièrement détaillées et nous pouvons constater un degré de contrainte qui se rapproche de celui existant en droit américain.

Les règles relatives aux personnes ayant détenu une fonction publique, visées par la réglementation, concernent aussi les divulgations dans le cadre du futur emploi. Un membre du Congrès n'a pas le droit d'obtenir un emploi auprès d'une entité extérieure ou de commencer les pourparlers à cette fin avant que son successeur n'ait été nommé ou qu'il ait déposé une déclaration au comité d'éthique. Cette interdiction vise aussi le personnel particulièrement bien rémunéré<sup>114</sup>.

Des règles de conduite relatives au futur emploi sont également présentes en droit européen. Les membres du personnel de l'Union européenne<sup>115</sup> sont, en effet, tenus à un devoir de confidentialité après la cessation de leurs fonctions : « de ne pas divulguer les informations qui, par leur nature, sont couvertes par le secret professionnel, et notamment les renseignements relatifs aux entreprises et concernant leurs relations commerciales ou les éléments de leur prix de revient »<sup>116</sup>.

Le droit européen contient aussi des dispositions spécifiques concernant les fonctionnaires. Après leur sortie du poste, ils continuent à être soumis à leur devoir de confidentialité : « Le fonctionnaire s'abstient de toute divulgation non autorisée d'informations portées à sa connaissance dans l'exercice de ses fonctions, à moins que ces informations n'aient déjà été rendues publiques ou ne soient accessibles au public »<sup>117</sup>.

Inversement, le Code de conduite élaboré par la Commission en 2008 prévoit l'obligation pour les représentants d'intérêts qui emploient d'anciens membres du personnel de l'Union européenne de respecter les exigences de confidentialité qui incombent à ces derniers<sup>118</sup>. Le Code de conduite du Parlement européen contient aussi une règle spécifique sur ce point. Il impose aux représentants d'intérêts qui

---

<sup>112</sup> Après avis de la commission paritaire, l'institution notifie sa décision dans un délai de trente jours ouvrables à compter de la réception de la déclaration. À l'expiration de ce délai, l'absence de notification de décision vaut décision implicite d'acceptation (article 16, Statut des fonctionnaires précité).

<sup>113</sup> Article 213, paragraphe 2, dernier alinéa, du Traité instituant la Communauté européenne.

<sup>114</sup> 75 % de la rémunération d'un membre du Congrès.

<sup>115</sup> La catégorie visée par la disposition est particulièrement large, il s'agit des membres des institutions de la Communauté, des membres des comités ainsi que des fonctionnaires et agents de la Communauté.

<sup>116</sup> Article 287, Traité instituant la Communauté européenne.

<sup>117</sup> Article 17, Statut des fonctionnaires précité.

<sup>118</sup> COM(2008) 323 final, préc., Annexe « Code de conduite pour les représentants d'intérêts », règle 7.

embauchent des anciens fonctionnaires de se conformer aux exigences du Statut des fonctionnaires<sup>119</sup>.

\*

La réglementation du lobbying conduit ainsi à faire évoluer la réflexion sur les différents modèles d'accès au droit à l'œuvre dans l'espace de l'Union européenne. Cette réglementation se construit à partir des influences extérieures, et notamment celles du système des États-Unis, qui doivent être conciliées avec la nature spécifique de l'espace juridique communautaire.

---

<sup>119</sup> Règlement intérieur du Parlement européen, Annexe IX : Dispositions d'application de l'article 9, paragraphe 4 – Groupes d'intérêts auprès du Parlement européen, article 3 : Code de conduite, 1. h).

**RÉSUMÉ :**

*La réglementation du lobbying contribue à reconnaître le rôle des lobbyistes en tant que facteurs d'accessibilité du droit : ils assurent souvent une fonction d'accès à l'information, sont à l'origine des recours en justice et participent à la création des règles nouvelles. En même temps, la réglementation a pour but de réduire les inégalités d'accès au droit du fait du lobbying.*

*L'article propose une étude comparative entre les États-Unis, qui possèdent l'une des plus développées réglementations du lobbying, et l'Union européenne, qui est en train de mettre en place sa propre réglementation en la matière.*

*Si les récentes réformes de la législation américaine réalisent un encadrement particulièrement strict du lobbying, le système européen reste encore peu contraignant.*

*À travers l'analyse de ces deux systèmes, nous allons démontrer que l'influence des États-Unis oriente le droit européen vers un renforcement des exigences réglementaires, alors que des impératifs liés à la nature de la construction européenne encouragent les mesures de soutien des activités de lobbying.*

**SUMMARY:**

*Lobbying regulation acknowledges lobbyists as promoters of accession to law: they facilitate access to information, they can initiate law suits and, most important, they are involved in the making of law. At the same time, regulation helps fight inequities caused by lobbying in the access to law.*

*This article offers a comparative study between the United States, owners of one of the most complex lobbying regulation, and the European Union, a system still in the early phase of developing its own regulation. Hence, the United States impose serious restrictions on the conduct of lobbying activities, while European regulation is based on a more voluntary approach.*

*Throughout the analysis of these two systems, we intend to show that United States' influence leads European law to tighten its rules. Measures to support lobbying activities are nevertheless possible due to the specific nature of the European Union.*

**BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE**

- ARNAUD A.-J. (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, 2<sup>ème</sup> édition, coll. Droit et société, LGDJ, 1993
- BALME R., CHABANET D. et WRIGHT V. (dir.), *L'action collective en Europe*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002
- BASILIEN-GAINCHE M.-L., « Le lobbying européen : bénéfices et préjudices du fonctionnalisme dans l'optique communautaire », *Revue du droit public*, n° 3, 2004, pp. 755-795
- BENNEDSEN M. et FELDMANN S. E., « Lobbying Legislature », *Journal of Political Economy*, vol. 110, n° 4, 2002, pp. 919-946
- BOHMAN J., *Public Deliberation. Plurality, Complexity and Democracy*, Cambridge, The MIT Press, 1996
- BOUWEN P. « Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access », *Journal of European Public Policy*, vol. 9, n° 3, 2002, pp. 365-390
- CLAEYS P.-H., GOBIN C., SMETS I. et WINAND P. (dir.), *Lobbyisme, pluralisme et intégration européenne*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes, 1998
- COEN D., « Empirical and theoretical studies in EU lobbying », *Journal of European Public Policy*, n° 14, 2007, pp. 333-345
- CORNU G., *Vocabulaire juridique*, PUF, 8<sup>ème</sup> édition, 2007
- CRIEKEMANS D., « Symbiosis or Controversy? Governmental appraisal of lobbying and lobbying regulation in the EU and USA », *PSW – Papers*, n° 3, 1998
- FAGET J., « L'accès au droit : logiques de marché et enjeux sociaux », *Droit et société*, n° 30/31, 1995, pp. 367-378
- FASQUELLE D. et MESA R., « Livre vert de la Commission sur les actions en dommages et intérêts pour infraction aux règles communautaires sur les ententes et les abus de position dominante », *Concurrences*, n° 1, 2006, pp. 33-37
- FRÉGET O. et HERRENSCHMIDT F., « Réflexions sur les pratiques d'influence et le droit de la concurrence : Lobbying, “ négociations réglementaire ” et/ou “ capture réglementaire ” ? », *Concurrences*, n° 3, 2006, pp. 40-49
- GARCÍA J. F., « Modelos de regulación del lobby en el derecho comparado », *Revista Chilena de Derecho*, vol. 35, n° 1, 2008, pp. 107-134
- GIOVANNINI N., « Hegel et la Bürgerliche Gesellschaft », in FRYDMAN B. (dir.), *La société civile et ses droits*, Bruxelles, Bruylant, 2004

- GROSSMAN E., « Bringing Politics Back In: Rethinking the Role of Economic Interest Groups in European Integration », *Journal of European Public Policy*, vol. 11, n° 4, 2004
- HABERMAS J., *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997
- HABERMAS J., *Droit et morale*, Paris, Seuil, 1997
- HASTINGS F., « La class action et ses conséquences sur le cours des affaires », *Les Petites Affiches*, n° 249, 2007, pp. 7-19
- JOBERT B., *Le tournant néo-libéral en Europe : idées et recettes dans les pratiques Gouvernementales*, Harmattan, Paris, 1994
- KALLAS S., « Lobbying : What Europe can learn from the US », American Chamber of Commerce EU Plenary meeting, Bruxelles, SPEECH/07/544 du 18 septembre 2007
- KALLAS S., « Mr. Smith Goes to Brussels », *The Wall Street Journal*, 6 février 2006
- KIRCH P. et LE BRETON G., « L'avocat et le lobbying à Bruxelles », *Gazette du Palais*, n° 87, 2004, pp. 2-6
- KRISHNAKUMAR A. S., *Towards an Interest-Group-Based Approach to Lobbying Regulation*, bepress Legal Series, Paper 1091, 2006, pp. 1-60
- LACORNE D., *L'Invention de la République : le Modèle Américain*, Paris, Hachette, 1991
- LADRIERE P., « Espace public et démocratie. Weber, Arendt et Habermas », *Raisons pratiques, Pouvoir et Légitimité. Figures de l'espace public*, n° 3, 1992
- LAROCHE-GISSEROT F., « Les class actions américaines », *Les Petites Affiches*, n° 115, 2005, pp. 7-11
- MAHONEY C., *Brussel versus the Beltway – Advocacy in the United States and the European Union*, Georgetown University Press, 2008
- MANIN B., « Volonté générale et délibération : esquisse d'une théorie générale de la délibération politique », *Le débat*, n° 33, 1995
- RANGEON F., *L'idéologie de l'intérêt général*, Paris, Économica, 1986
- ROSANVALLON P., *Le libéralisme économique. Histoire de l'idée de marché*, Paris, Seuil, Coll. Points politiques, 1989, III
- SANDERS L. M., « Against Deliberation », *Political Theory*, Vol. 25, N° 3, 1997, pp. 347-376
- SAURUGGER S., « L'expertise : un mode de participation des groupes d'intérêts au processus décisionnel communautaire », *Revue Française de Science Politique*, vol. 52, n° 4, 2002, pp. 375-403

- SCHARPF F. W., *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University Press, Oxford, 1999
- VAYSSIERE B., *Groupes de pression en Europe. Europe des citoyens ou des intérêts ?*, Toulouse, Privat, 2002