

La force et l'influence normatives des groupes d'intérêt. Identification, utilité et encadrement.

Lionel Zevounou

► **To cite this version:**

Lionel Zevounou. La force et l'influence normatives des groupes d'intérêt. Identification, utilité et encadrement.. n°85. 2013, pp.781-783. <hal-01666287>

HAL Id: hal-01666287

<https://hal-univ-paris10.archives-ouvertes.fr/hal-01666287>

Submitted on 18 Dec 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Lu pour vous

-
- **MEKKI Mustapha (dir.), *La force et l'influence normatives des groupes d'intérêt. Identification, utilité et encadrement***, Paris : Gazette du Palais, Lextenso éditions, 2011, 218 p.

Compte rendu par Lionel ZEVOUNOU (Centre de Théorie et Analyse du Droit [CTAD], Université Paris-Ouest Nanterre-La Défense).

Le *lobbying* semble omniprésent : à l'Assemblée nationale, au Parlement européen, à la Commission en passant par les juges, rien n'échappe à son activisme et à son regard. Cependant, le citoyen ordinaire n'entend généralement parler du *lobbying* que par le prisme d'« affaires » qui donnent à penser que les arbitrages importants, qu'ils soient de nature politique ou économique, se décident dans les coulisses du pouvoir. La méfiance ainsi provoquée se traduit par une défiance croissante à l'égard des représentants. On aurait tort de n'y voir qu'un simple avatar de populisme. La théorie du *Public Choice*, développée dans les années 1970 par James Buchanan et Gordon Tullock, propose elle aussi un cadre intellectuel critique de la démocratie représentative que les auteurs estiment captée par des groupes d'intérêts divers¹.

La littérature de langue française sur les groupes d'intérêts abonde ; elle émane certes d'universitaires², mais aussi de professionnels du *lobbying* eux-mêmes³. On choisira d'ailleurs d'entendre de manière indifférenciée les termes de « *lobbying* », « groupes d'intérêt » ou « relations publiques » (traduction française de l'expression « *public affairs* »). Le *lobbying* ne laisse pas indifférent : il suscite débats et controverses parfois vives dans la sphère publique. De façon synthétique, ceux qui estiment que la pratique du *lobbying* pervertit inéluctablement l'intérêt général et nuit à la démocratie s'opposent à ceux qui, au contraire, soutiennent que le *lobbying* contribue pleinement à la démocra-

1. James M. BUCHANAN, *Democracy in Deficit : the Political Legacy of Lord Keynes*, Indianapolis : Liberty fund, 2000 ; James M. BUCHANAN, Gordon TULLOCK, et.al., *The Calculus of Consent : Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Indianapolis : Liberty Fund, 2004.

2. Grégory HOUILLON, *Le lobbying en droit public*, Bruxelles : Bruylant, 2012 ; Guillaume COURTY, *Les groupes d'intérêts*, Paris : La Découverte, coll. « Repères », 2006 ; Emilio GROSSMAN et Sabine SAURUGGER, *Les groupes d'intérêt : action collective et stratégie de représentation*, Paris : Armand Colin, coll. « U communication », 2006 ; Id., « Les groupes d'intérêt et l'Union européenne », numéro spécial, *Politique européenne*, Paris : L'Harmattan, 7, 2002 ; Michel OFFERLE, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris : Montchrestien, coll. « Clés », 1998.

3. Par exemple, Marie-Laure DARIDAN et Aristide LUNEAU, *Lobbying : les coulisses de l'influence en démocratie*, Paris : Pearson, coll. « Village mondial », 2012 ; Viviane MATTEI DE BEAUFORT et Antoine MASSON (dir.), *Lobbying et procès orchestrés*, Bruxelles : Larcier, coll. « Droit, management et stratégies », 2011 ; Viviane MATTEI DE BEAUFORT (dir.), *Lobbying, portraits croisés : pour en finir avec les idées reçues*, Paris : éditions Autrement, 2008.

tie en apportant une fraîcheur aux débats portés par la « société civile ». Le présent ouvrage, fruit d'une recherche réalisée avec le soutien de la Mission de recherche Droit et Justice, prend résolument cette dernière direction. Les auteurs assument dès l'introduction que les *lobbies* « sont les révélateurs et les producteurs d'un droit en mouvement, en devenir permanent, le signe d'un *continuum juridique* » (p. 14). Loin de céder à la suspicion généralisée envers les groupes d'intérêts, l'ouvrage part du principe qu'ils sont utiles au processus démocratique : « Il s'agit d'une force créatrice, persuasive, force vive d'un droit vivant. Ils permettent une plus grande expression des intérêts et renforcent ainsi l'idée de démocratie en crise de légitimité. Ils informent les politiques et les acteurs juridiques sur des questions complexes et sensibles » (p. 15).

Deux parties structurent l'ouvrage : la première constitue la version écrite du rapport général de la recherche, la seconde rassemble, sur divers sujets, plusieurs contributions afférentes au *lobbying*. Le droit est compris par les auteurs comme un rapport de forces, le produit d'une lutte. Les juristes limitent généralement l'influence des groupes d'intérêt à la production législative. En réalité, il n'en est rien, dans la mesure où le *lobbying* s'étend aussi aux juges et aux autorités administratives. La définition adoptée dans l'introduction s'inspire à cet égard des travaux de Guillaume Courty qui définit le groupe d'intérêt comme « un ensemble de personnes qui fabrique, représente et tente d'imposer ou de défendre un intérêt ou une cause » (p. 13).

L'intérêt de la première partie est de rappeler les raisons qui justifient l'apparition croissante des groupes d'intérêt dans la sphère politique. Trois facteurs d'explication sont avancés : la crise de l'État, le renouveau de l'intérêt général et les mutations des sources du droit. Au chapitre trois, la question de l'encadrement des groupes d'intérêt retient plus particulièrement l'attention. Les auteurs y consacrent des développements substantiels, évoquant au passage l'affaire « Kallas ».

Ancien commissaire chargé des affaires administratives, d'audit et de la lutte anti-fraude, Siim Kallas est connu pour sa tentative d'encadrement des groupes d'intérêt au sein de l'Union européenne. Ambitieuse, cette initiative n'a abouti qu'à un compromis peu satisfaisant, puisque l'inscription des groupes d'intérêt se fait uniquement sur la base du volontariat⁴. Cette procédure pose elle aussi problème : « Les *think tanks* considèrent qu'ils ne sont pas des "lobbyistes" et qu'ils n'ont donc pas à s'enregistrer. Les avocats, de leur côté, brandissent l'étendard du secret professionnel. Ils demandent à faire l'objet d'une inscription aux modalités différentes de celles des autres groupes d'influence, notamment lorsqu'ils sont amenés à assister des entreprises lors d'affaires tenues devant la Cour de justice de l'Union européenne. L'idée d'un registre commun fait son chemin, mais elle se heurte pour le moment à l'hostilité du Conseil » (p. 46). La lecture de cet ouvrage permet d'envisager de nouvelles pistes de recherche. Par quels arguments les groupes d'intérêts sont-ils parvenus à contraindre la Commission à la mise en place d'un registre de déclaration volontaire ? Pourquoi avoir attendu aussi longtemps après la publication du livre blanc sur la *Gouvernance européenne*⁵ ? Quelle fut la réaction des différents commissaires ? Sur quelle coalition l'ancien commissaire Kallas

4. Même si, une fois inscrits, les groupes d'intérêt sont astreints à respecter un certain nombre de procédures.

5. COMMISSION EUROPEENNE, *Gouvernance européenne. Livre blanc*, Luxembourg : Office des publications officielles des communautés européennes, 2001.

s'est-il appuyé pour mener à bien cette réforme ? Autant de questions auxquelles l'ouvrage n'apporte pas toujours de réponse claire.

La seconde partie s'intéresse à la question des rapports entre groupes d'intérêt et juges. Quelle stratégie adopte un juge lorsqu'une loi influencée par des groupes d'intérêt est contestée devant lui ? Il peut soit se réfugier derrière l'argument selon lequel la loi est le produit de la volonté générale en approuvant implicitement la rédaction initiale du texte tel qu'influencé par les lobbyistes ; il peut, au contraire, se détacher de l'esprit de la loi en considérant que sa rédaction est de nature à favoriser une catégorie sociale ou professionnelle particulière (p. 114-115). Le nombre croissant de « mémoires » ou d'*amicus curiae* invités devant la Cour de cassation témoigne dans certaines matières de l'investissement du prétoire par les groupes d'intérêt. Ici encore, une comparaison avec la Cour de justice de l'Union européenne ou la Cour européenne des droits de l'homme aurait été fructueuse.

L'ouvrage refermé, plusieurs questions supplémentaires affluent. Un de ses mérites est de susciter la curiosité des juristes sur les questions de *lobbying*. On se demande néanmoins pourquoi le sujet est abordé principalement sous l'angle de l'intérêt que présente le *lobbying* ? Car la question du *lobbying* reste intimement liée à celle des conflits d'intérêts qui, curieusement, semble laissée de côté. L'influence du *lobby* n'est pas dissociable de celles des personnes qui l'exercent. Des matières comme le droit de la concurrence, où la porosité entre hauts fonctionnaires, avocats, juges et consultants est monnaie courante, en témoignent⁶. On pourrait étendre le raisonnement au droit de l'Union européenne en général, comme le montrent plusieurs travaux spécialisés⁷. Vus sous cet angle, les groupes d'intérêt posent effectivement un problème au fonctionnement de la démocratie comprise au sens substantiel : celui du risque toujours menaçant de la reproduction d'une élite dominante.

6. Nicolas PETIT, « Éthique et conflits d'intérêts en droit de la concurrence », *Concurrences*, 1, 2013, p. 1-2.

7. On peut par exemple utilement consulter sur ces questions : Antoine VAUCHEZ, *L'union par le droit : l'invention d'un programme institutionnel pour l'Europe*, Paris : Presses de Sciences Po, 2013 ; Antoine VAUCHEZ et Bruno DE WITTE, *Lawyering in Europe: European Law as Social Field*, Oxford : Hart Publishing, 2013 ; Karen ALTER, *The European Court's Political Power: Selected Essays*, Oxford : OUP, 2010.