

SOMMAIRE

Introduction.....	2
I. Etat des lieux de l'encadrement du lobbying en France : le droit positif.....	3
A. La méfiance traditionnelle à l'égard des groupes d'intérêt.....	3
B. L'activité des groupes d'intérêt : une réalité partiellement prise en compte par la législation française.....	3
1. Les règles relatives à la prévention de la corruption.....	3
2. La limitation du pantouflage.....	4
3. Les incompatibilités de fonction.....	4
4. Les règles relatives au financement des partis politiques.....	5
5. L'accès aux lieux de pouvoir.....	5
C. L'autorégulation : la soft-law, principal encadrement du lobbying.....	5
II. Approche comparative : l'encadrement du lobbying à l'étranger et au sein de l'UE.....	6
A. L'encadrement du lobbying par les droits étrangers.....	6
1. L'encadrement du lobbying au Canada.....	6
2. L'encadrement du lobbying aux Etats-Unis d'Amérique.....	7
3. L'encadrement du lobbying en Grande Bretagne.....	8
B. L'encadrement du lobbying par le droit communautaire : la politique de transparence initiée par le commissaire Kallas en 2005.....	8
III. Approche prospective : les propositions des divers groupes de réflexion.....	10
A. Propositions du groupe Transparence-International (section française).....	10
B. Propositions des groupes parlementaires.....	11
1. Le livre bleu de Jean-Paul Charié.....	11
2. La proposition de résolution du groupe de Mme Grosskost et de M.Beaudoin.....	11
C. Propositions du groupe de réflexion de la Mission Droit et Justice.....	12
Tableau des Annexes.....	14

« Le lobbying peut être défini comme l'attitude et l'action des groupes de pression (lobbies) qui cherchent à protéger leurs intérêts face aux décisions des pouvoirs publics. Cela suppose que le pouvoir accepte ce dialogue, et l'histoire du lobbying se confond ainsi dans une large mesure avec celle des démocraties. »¹

Différents phénomènes expliquent l'ampleur croissante du lobbying. En premier lieu, la mutation actuelle de l'Etat et de la démocratie favorise l'avènement d'un droit négocié, contractualisé, offrant ainsi une opportunité intéressante pour les groupes d'intérêt. Aujourd'hui, en effet, la relation entre l'Etat et les différents groupes d'intérêt semble plutôt procéder de l'échange. L'Etat a besoin des groupes d'intérêt, source d'information précieuse : la complexité croissante de la société entraîne une spécialisation du droit. Le législateur, qui n'est guère omniscient, atteint alors rapidement les limites de sa propre compétence et se trouve contraint de collaborer avec ces groupes. D'un autre point de vue, les lobbies font de l'expertise une tribune pour leurs revendications. Cela explique la généralisation de ces pratiques. Il est aujourd'hui habituel que l'Assemblée nationale auditionne des experts lors des travaux préparatoires. Par ailleurs, le législateur légitime son action, en la présentant comme une réponse à un besoin révélé par un groupe. Effectivement, la loi n'est plus seulement un acte de technique juridique, c'est aussi un acte politique favorisant la multiplication des lois de circonstance. Le rôle du législateur évolue vers un arbitrage des différents intérêts en présence. En outre, la crise de la représentation, qui se manifeste par la désaffection des partis politiques et la désertion des syndicats, sert la cause des groupes d'intérêt et en particulier du lobbying citoyen. Cette notion a été définie par G. Lecerf comme des « groupes d'intérêts organisés autour d'enjeux sociaux, identitaires ou religieux, [...] les mouvements civiques, les acteurs de l'économie sociale (coopératives, fondations et associations), les syndicats, les ONG »².

Au regard de l'importance croissante du lobbying et de son imbrication dans les institutions, il apparaît essentiel d'intervenir pour éviter certains écueils ou remédier à des vices déjà observables. La principale crainte demeure l'avènement d'un Etat groupusculaire, au détriment de l'intérêt général. Il convient, par ailleurs, de mettre fin aux inégalités que le silence dommageable du législateur a laissé s'installer : qu'il s'agisse de la fiscalité, de l'accès aux arènes décisionnelles ou encore de la représentation, tous les groupes ne disposent pas des mêmes moyens pour agir. Enfin, la première source de défiance de l'opinion publique à l'égard des lobbies demeure le risque de corruption. Selon Jean Lapousterle, il faut tâcher de trouver un encadrement permettant de concilier la liberté des groupes d'intérêt, vecteur d'informations et source de légitimité pour les acteurs créateurs du droit objectif, et l'équité qui exige le respect d'une égalité entre les acteurs et le respect d'une procédure loyale³.

Récemment, on a pu dénombrer de nombreuses initiatives ayant pour but de proposer un encadrement efficace des pratiques d'influence (groupes de réflexion parlementaires, recherche diligentée par la Mission Droit et Justice...). L'actualité nous invite également à nous saisir de cette question : la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 réformant les pouvoirs du Parlement, représente une nouvelle opportunité pour le lobbying.

Une approche pragmatique de l'encadrement du lobbying, invite à une réflexion en trois temps. Après avoir présenté l'état du droit positif tant en France (I) qu'à l'étranger (II) il apparaîtra

¹ <http://www.universalis.fr/encyclopedie/C099137/LOBBYING.htm>

² G. Lecerf, Note sur le lobbying en France (avec mise en perspective européenne), in Rapport du groupe de réflexion sur les groupes de pression, recherche pour le compte de la Mission Droit et Justice, à paraître.

³ J. Lapousterle, L'influence des groupes de pression sur l'élaboration des normes – Illustration à partir du droit de la propriété littéraire et artistique, n° 811, p. 439.

pertinent de s'intéresser aux propositions formulées par les différents groupes de réflexion constitués sur ce thème (III).

I. Etat des lieux de l'encadrement du lobbying en France : le droit positif

La France, historiquement méfiante à l'égard des groupes d'intérêt ne prend, aujourd'hui, que partiellement en compte leur activité, par un corps de règles qui n'envisagent que les risques de corruption ou de prises d'intérêt. Toutefois, depuis peu, une évolution semble s'amorcer.

A. La méfiance traditionnelle à l'égard des groupes d'intérêt

Dès la seconde moitié du XVI^{ème} siècle, le législateur, se fondant sur la protection de l'intérêt général s'est orienté vers une protection de l'Etat contre l'emprise des groupes d'intérêt privés.

En février 1776, Turgot, alors contrôleur général abolit les corporations. Elles sont rétablies quelques mois plus tard par Necker qui, prudent, les met sous sa tutelle. Plus tard, l'article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 prévoit que « le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément » et ajoute dans son article 6 que « la loi est l'expression de la volonté générale ». Après la Révolution, les corps intermédiaires sont interdits par le décret d'Allarde du 2 mars 1791. La loi Le Chapelier de 1791, interdit, quant à elle, toutes les « coalitions » de patrons ou d'ouvriers.

L'année 1884 marque une rupture dans ce courant prohibitif, puisque la loi Waldeck-Rousseau autorise la création de syndicats professionnels. L'évolution se poursuit avec la célèbre loi du 1^{er} juillet 1901 relative à la liberté d'association. En 1940, le gouvernement de Vichy est même amené à rendre obligatoire certaines corporations. A cette même époque sont créés les ordres professionnels.

En 1958, le Conseil économique et social est créé. Aujourd'hui, il est appelé Conseil économique, social et environnemental. Il s'agit d'une assemblée constitutionnelle consultative qui, par la représentation des principales activités économiques et sociales, favorise la collaboration des différentes catégories professionnelles entre elles et assure leur participation à la politique économique et sociale du Gouvernement⁴.

Pour autant, la méfiance à l'égard des groupements privés persiste, et le souhait de restreindre leur activité demeure.

B. L'activité des groupes d'intérêt : une réalité partiellement prise en compte par la législation française

Ces normes ne règlementent qu'indirectement l'activité des groupes de pression. Elles visent les fonctionnaires, les partis politiques, et les institutions pour garantir la transparence de leur activité.

1. Les règles relatives à la prévention de la corruption

⁴ Un projet de loi organique présenté en Conseil des ministres le 25 août 2009, envisage de moderniser le CESE à la suite de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008. Cette réforme envisage la composition, l'organisation et le fonctionnement du CESE. V. annexe I.

L'article 9 du chapitre IV sur l'« Acceptation de dons ou d'autres faveurs » du Code international de conduite des agents de la fonction publique des Nations unies de 1996, le Code de conduite des agents publics du Conseil de l'Europe, mais aussi le Code de conduites des commissaires de l'Union européenne prohibent l'acceptation de dons, de faveurs, de cadeaux ou d'avantages.

La France est l'un des rares pays qui ne mentionne pas cette question dans des textes généraux. Cette tâche est laissée à l'appréciation du juge. Le rapport Bouchery sur la prévention de la corruption et la transparence de la vie économique et des procédures publiques de 1992, révélait déjà le caractère lacunaire des règles en la matière.

Une Commission de déontologie, commune aux trois fonctions publiques, a été créée par une loi du 29 janvier 1993, ses avis lient l'administration. Son rôle est de prévenir les risques liés à l'exercice d'une activité dans le secteur privé après leur départ ou dans le cadre d'un cumul et de donner des avis sur les autorisations demandées par des chercheurs pour participer à la création ou aux activités d'entreprises valorisant le résultat de leurs travaux.

Malgré les changements intervenus, les résultats de cette Commission sont jugés insuffisants : ses moyens de contrôle apparaissent trop faibles et les informations dont elle dispose sont subordonnées à la volonté de l'administration.

2. La limitation du pantouflage

La période dite de pantouflage ou de viduité est une période durant laquelle d'anciens fonctionnaires (civils ou militaires) ne peuvent traiter avec des administrations pour le compte du secteur privé, dans des secteurs qu'ils ont eu à connaître. Néanmoins, le droit positif reste encore peu contraignant. Toutefois, il faut noter l'existence du décret-loi du 29 octobre 1936 et de la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique (chapitre 3, articles 17 à 19).

Au regard de ces textes, il est interdit à une personne ayant été chargée, au titre de ses fonctions dans l'administration, de surveiller ou de contrôler une entreprise privée d'occuper un emploi dans cette entreprise, et cela, avant la loi de modernisation, « durant les cinq années suivant la cessation de ses fonctions » (ancien article 432-13 du Code pénal). La loi du 13 juillet 1983 a unifié les statuts des trois fonctions publiques sur ce point.

3. Les incompatibilités de fonction

Le Code électoral prévoit un certain nombre d'incompatibilités entre fonctions publiques électives. L'article 142 de ce code pose également un principe de non-cumul entre mandat parlementaire et l'ensemble des fonctions publiques non-électives. L'art. LO 146 précise cependant que l'exercice d'une activité privée n'est pas incompatible avec un mandat électif. Seule est interdite une fonction de direction au sein d'une entreprise qui entretient des liens avec l'Etat ou une collectivité territoriale. Il existe également une interdiction pour les parlementaires avocats. Ces derniers ne peuvent représenter les intérêts de cette entreprise, ce qui n'est pas le cas lorsque le mandat de représentation précède le mandat électif selon l'article LO 149 du Code électoral. Enfin, l'article 79 al. 2 du règlement de l'Assemblée Nationale prévoit que les députés ne peuvent adhérer à un groupement ou à une association défendant des intérêts particuliers.

Les fonctionnaires qui ne respecteraient pas ces dispositions s'exposent à un certain nombre de sanctions de nature pénale pour la plupart. Il s'agit du délit de corruption passive ou trafic d'influence (432-11 C. pén.), du délit de corruption active (art. L. 433-1 C. pén.) et de la prise illégale d'intérêts (art. 432-12 et 432-13 C. pén.). La loi n° 2000-595 du 30 juin 2000 relative à la

corruption a notamment modifié les articles 432-1 et 432-11 de Code Pénal relatifs au trafic d'influence et à la corruption passive, en les alignant sur les conventions internationales.

D'une manière générale, les règles pénales en matière politique sont peu souvent mises en œuvre et l'arsenal juridique manque d'effectivité⁵.

4. Les règles relatives au financement des partis politiques

La loi du 19 janvier 1995 interdit le financement des partis politiques par des personnes morales en renforçant, en contrepartie, l'aide de l'Etat. Cette mesure est importante et limite considérablement les risques de confusions.

5. L'accès aux lieux de pouvoir

Jusqu'à très récemment, il n'existait aucune disposition relative à l'accès au Parlement, faisant directement référence aux lobbies. Les règlements du Sénat comme de l'Assemblée nationale envisagent la question de l'accès à leurs locaux dans des termes généraux.

Cependant, lors de sa réunion du 2 juillet 2009⁶, à l'initiative de M. Bernard Accoyer, Président de l'Assemblée nationale, le Bureau de l'Assemblée nationale a adopté des règles de transparence et d'éthique applicables à l'activité des représentants d'intérêts à l'Assemblée nationale. Ces règles prévoient que les représentants d'intérêts publics ou privés, figurant sur une liste fixée par le Bureau ou sa délégation compétente, bénéficient de badges valables une journée, ouvrant des droits d'accès au Palais Bourbon. Les représentants d'intérêts peuvent ainsi accéder à la grande rotonde, au salon de la paix et à la salle des quatre colonnes (sauf pour cette salle les mardis et mercredis, une heure avant l'ouverture de la séance de l'après-midi et jusqu'à la fin des questions au Gouvernement).

Pour demander à figurer sur cette liste, les représentants d'intérêts doivent, conjointement avec leur employeur, remplir un formulaire donnant des informations sur leurs activités et les intérêts qu'ils défendent et l'adresser au Secrétariat général de la Présidence. Ces représentants doivent également souscrire au code de conduite⁷ adopté par le Bureau. Les demandes sont ensuite instruites par la délégation chargée des représentants d'intérêts. L'inscription sur la liste est décidée par le Bureau ou sa délégation.

Sur rapport de sa délégation chargée des représentants d'intérêts, le Bureau pourra décider de retirer de la liste, à titre provisoire ou définitif, le représentant d'intérêts qui n'aurait pas respecté ce code.

Toutefois, il n'existe toujours aucune règle relative à l'encadrement de l'activité des groupes d'intérêt auprès des ministères et des organismes consultatifs dont le nombre ne cesse de croître. Ces deux entités représentent des cibles privilégiées des lobbies.

C. L'autorégulation : la soft-law, principal encadrement du lobbying

Deux associations françaises de lobbyistes se sont dotées de chartes déontologiques : l'Association professionnelle des responsables des relations avec les pouvoirs publics (ARPP) et l'Association française des conseils en lobbying et affaires publiques (AFCL)⁸.

⁵ H. Portelli, La pénalisation de la vie politique, *Pouvoirs*, 2009/1, n° 128, p. 113.

⁶ V. annexe II.

⁷ V. annexe III.

⁸ V. annexe IV.

Si la réglementation française relative aux lobbys demeure relativement silencieuse, ce n'est pas le cas de certains de ses voisins – pour la plupart anglo-saxons – ni de l'Union européenne.

II. Approche comparative : l'encadrement du lobbying à l'étranger et au sein de l'UE

L'approche comparative constitue une formidable source d'inspiration pour l'élaboration d'une nouvelle réglementation du lobbying, plus effective et plus efficace.

A. L'encadrement du lobbying par les droits étrangers

1. L'encadrement du lobbying au Canada

Dès 1988, le Canada a contraint les lobbyistes rémunérés, communiquant pour le compte de « titulaires d'une charge publique désignée »⁹, à un enregistrement obligatoire.

En 1995, une nouvelle réglementation, plus contraignante, entre en vigueur. L'enregistrement s'étend alors aux modes d'action. Les lobbyistes professionnels doivent, lorsque le client est une coalition, préciser le nom et l'adresse des sociétés et des organisations membres et révéler si leur rémunération est conditionnée au succès des démarches entreprises.

Le 1^{er} mars 1997, un code de déontologie obligatoire est entré en vigueur. Il s'applique à l'ensemble des lobbyistes.

En 2006, la législation se durcit encore :

- Sur le plan disciplinaire, il est désormais interdit aux titulaires de charges publiques d'exercer leurs pouvoirs à des fins personnelles ou au profit de leurs proches. Les contributions de particuliers et de personnes morales aux campagnes électorales sont plafonnées. Les candidats ne peuvent accepter de cadeaux. Tout ancien titulaire d'une charge publique ne peut, pendant une durée de cinq ans, s'enregistrer et agir à titre de lobbyiste auprès du gouvernement du Canada. Est également prohibée la pratique des honoraires de résultat.
- Sur le plan de la transparence, les lobbyistes doivent déclarer le nom des titulaires de charges publiques de « haut rang » auxquels une communication orale ou écrite aurait été adressée, sa date ainsi que les renseignements utiles à la détermination de son objet.

Une nouvelle loi sur le lobbying est entrée en vigueur le 2 juillet 2008, inspirée du Rapport de la Commission Gomery du 1^{er} février 2006¹⁰. Elle instaure un commissaire au lobbying, haut fonctionnaire autonome du Parlement, dont la mission consiste à mieux veiller à la bonne compréhension, à l'adhésion et au respect des nouvelles règles posées par la loi. Il dispose par ailleurs de pouvoirs d'enquête importants lui permettant d'assigner des témoins et de leur enjoindre de déposer sous serment. Le commissaire rédige également un rapport annuel sur

⁹ Personnes élues ou nommées à un poste au sein du gouvernement fédéral, dont les députés, les sénateurs et leur personnel. Les titulaires d'une « charge publique désignée » sont les principaux décideurs au sein du gouvernement, notamment les ministres, leur personnel, les hauts fonctionnaires (ex. sous-ministres, sous-ministres délégués ou sous-ministres adjoints) et d'autres titulaires de postes désignés par règlement (ex. certains membres supérieurs des Forces canadiennes), et également tout membre d'une équipe de transition du premier ministre.

¹⁰ Commission d'enquête sur le Programme des commandites et les activités publicitaires, Rétablir l'imputabilité – recommandations, 1^{er} février 2006, chap. 9, p. 182 à 192.

l'application de la loi sur le lobbying. Mais il n'a aucun pouvoir de sanction en cas d'infractions. S'il en constate, il cesse son enquête et avise les autorités compétentes. Un rapport d'enquête est alors remis par le commissaire au président de chaque chambre.

2. L'encadrement du lobbying aux Etats-Unis d'Amérique

Pour des raisons philosophiques et historiques, les lobbyistes font partie intégrante du paysage américain. Le premier amendement du Bill of rights, sacralise la liberté d'expression et le droit de pétition au rang de principe à valeur constitutionnelle. Ce contexte, fait obstacle à la limitation de l'action des groupes d'intérêt et seules des règles de comportement, des règles procédurales, peuvent être imposées.

Les Etats-Unis comptent près de 35 000 lobbyistes officiellement déclarés à Washington en 2005. Plus de deux milliards de dollars sont dépensés chaque année pour les activités se rapportant au lobbying, en priorité dans les domaines de la santé, des assurances et de l'immobilier. La moitié des élus qui quittent le Congrès deviennent des lobbyistes.

A l'origine, la règlementation encadrant les activités de lobbying était peu contraignante et se limitait à quelques règles, principalement déontologiques.

Le Federal regulation of Lobbying Act adopté en 1946, contraignait tous ceux qui sollicitaient, collectaient, ou recevaient des fonds ou une chose de valeur, dans le but d'influer sur l'élaboration d'un projet de loi à s'enregistrer auprès de la Chambre des représentants et du Sénat. Ils devaient également remettre, périodiquement, des rapports contenant des déclarations financières sur leurs activités. Une décision de la Cour suprême des Etats-Unis, U.S. v. Harris de 1954, en adoptant une conception restrictive du domaine d'application de cette loi¹¹, l'a privé d'une grande partie de son efficacité.

L'Ethics in government Act de 1978 règlemente les dons dont peuvent bénéficier les membres de l'administration ou du Congrès. Dans le même esprit, le Post-Employment restrictions Act vise à encadrer les pratiques de pantouflage.

Le Lobby restrictions Act de 1995 dont le champ d'application est plus large¹² a abrogé le Federal regulation of Lobbying Act. La nouvelle loi prévoit une obligation d'enregistrement des lobbyistes lorsqu'une rencontre a eu lieu avec un décideur public¹³, à la condition qu'un certain seuil financier soit atteint.

Deux fois par an, les lobbyistes doivent transmettre au Secretary of the Senate et au Clerk of the House of representatives, des rapports d'activité détaillés sur chacun de leurs clients¹⁴, pour qu'ils procèdent à leur diffusion.

Le système américain privilégie ainsi un principe de transparence. La législation, favorable à l'autorégulation et ainsi, fidèle à la conception pluraliste du système américain, ne tente pas de remédier à l'inégalité qui peut exister entre les groupes. Cette conception promeut la compétition entre les lobbies, dont l'objectif est d'informer le système politique, et d'éviter une trop forte concentration des pouvoirs entre les mains des gouvernants. Le jeu de cette compétition constitue ainsi une garantie démocratique.

¹¹ Notamment, la Cour conditionne l'application de cette loi au caractère principal de l'activité de lobbying, pour le groupe.

¹² Application aux lobbyistes professionnels et aux lobbyistes intégrés à une entreprise ou à une organisation. La décision U.S. v. Harris de 1954 avait exclu ces derniers du Fédéral Regulation of Lobbying Act.

¹³ Cette déclaration comprend le nom et les coordonnées du lobbyiste ou de ses préposés ; le nom et les coordonnées des clients du lobbyiste avec description de ses activités ; nom et coordonnées des organisations qui contribuent de façon substantielle au financement de l'opération de lobbying.

¹⁴ Ces rapports comportent notamment les projets de loi ou les initiatives du pouvoir exécutif sur lesquels le lobbyiste s'est investi, la description des intérêts qu'une entité étrangère pourrait avoir et une estimation des montants reçus par le lobbyiste pour la représentation de son client.

En 2006, le Legislative Transparency and Accountability Act, adopté après le scandale Abramoff, vient durcir la législation. Jack Abramoff, proche du Parti républicain, était l'un des modèles du lobbying aux Etats-Unis. Il a été reconnu coupable d'escroquerie, de fraude fiscale et de corruption de responsables politiques. Cette loi impose à tous les acteurs qui contribuent financièrement à des causes politiques, un enregistrement auprès du Congrès et accessible sur internet. Il mentionne les honoraires perçus, l'identité de leurs clients, les contributions politiques et le candidat concerné.

Barack Obama a fait part, lors de sa candidature à l'élection présidentielle, de son souhait de durcir la législation à l'égard des lobbies. Des projets sont actuellement en cours afin de renforcer l'éthique parlementaire.

3. L'encadrement du lobbying en Grande Bretagne

Les députés britanniques, en raison de la modestie de l'indemnité parlementaire, sont contraints d'exercer une autre fonction.

Toutefois, depuis 1970, ils doivent déclarer les emplois de direction qu'ils exercent, les soutiens importants qu'ils reçoivent, leur voyage à l'étranger s'ils ne les financent pas avec leurs deniers personnels, et leur patrimoine. Il s'agit de la « déclaration des intérêts extra-parlementaires ». Selon ces déclarations, plus d'une centaine de députés sont conseils de société et une vingtaine d'entre eux sont directeurs de société de relations publiques. Il existe aussi quelques incompatibilités professionnelles.

Lorsqu'il intervient dans un débat qui concerne son domaine ou son activité professionnelle, le député doit indiquer, en commençant son discours, qu'il est « intéressé ». S'il omet cette formalité, il est passible de sanctions de la part du Comité d'éthique de la Chambre qui jugera son manquement aux règles.

Les lords quant à eux n'ont pas à déclarer annuellement leurs intérêts, leur honneur leur tenant lieu de déposition. On dit d'ailleurs qu'une action de lobbying efficace passe par la Chambre des Lords.

Ce système est donc très libéral et favorise une expression libre des lobbies qui trouvent aisément des interlocuteurs disposés à les écouter. La presse constitue la principale garantie contre les risques de corruption ou de trafic d'influence¹⁵. Du côté travailliste, les liens financiers avec les syndicats sont tout aussi étroits, ces derniers financeraient pour moitié les campagnes électorales des candidats du parti.

B. L'encadrement du lobbying par le droit communautaire : la politique de transparence initiée par le commissaire Kallas en 2005

A l'origine, l'encadrement du lobbying, dans l'Union Européenne, reposait sur un système dualiste : la Commission européenne menait une politique incitative alors que le Parlement européen avait opté pour un encadrement plus contraignant de l'action de ces groupes.

En ce qui concerne le Parlement, l'article 9.4 de son règlement prévoit que les questeurs sont responsables de la délivrance des laissez-passer pour accéder au Parlement. Les personnes en disposant doivent s'inscrire sur un registre public et respecter un code de conduite. Tout manquement à ce dernier entraîne le retrait du laissez-passer. Les députés, quant à eux, sont soumis à une obligation de déclaration annuelle. Il leur est interdit de recevoir des dons et libéralités dans le cadre de leur mandat. Ils sont aussi obligés de révéler, lors de leur prise de parole sur un dossier, les intérêts financiers qu'ils peuvent avoir avec l'un d'eux. La

¹⁵ En 1984, The Observer révéla que les entreprises productrices de tabac rémunéraient des parlementaires comme consultants (jusqu'à 20 000 livres sterling par an, soient 30 000 euros).

Commission européenne, quant à elle, s'est engagée dans un processus de réforme en vue de renforcer les règles d'éthique parlementaire. Ce processus, entamé en mars 2005, a été engagé par le commissaire Kallas, chargé des affaires administratives, de l'audit et de la lutte anti-fraude.

Le 1^{er} avril 2008 est créé un registre obligatoire commun aux trois institutions (Parlement, Commission et Conseil). Le 8 mai le rapport est adopté en session plénière. Le 28 mai 2008, un « Code de déontologie pour les groupes d'intérêt »¹⁶ est créé par la Commission¹⁷. Ce Code de conduite définit, en préliminaire, les principes généraux inhérents à l'activité (transparence, honnêteté, intégrité). Il impose aux groupes des règles de comportements telles qu'une déclaration de leurs intérêts, de leurs clients ou de leurs membres ; une obligation de ne pas obtenir et de ne pas chercher à obtenir malhonnêtement des informations ou des décisions ; une obligation de ne pas inciter le personnel de l'Union Européenne à enfreindre les règles et les normes de comportement qui leur sont applicables. Il définit aussi l'activité de représentation des intérêts¹⁸. Il exclut certaines activités du champ du Code de conduite (les avis juridiques et autres conseils, les activités des partenaires sociaux en tant qu'acteurs du dialogue social, les activités répondant à la demande directe de la Commission telles que les auditions publiques, les comités consultatifs et autres instances similaires). Le Code revêt aussi un aspect répressif en prévoyant la possibilité, pour toute personne soupçonnant une violation du code, de déposer plainte auprès de la Commission et, en cas de violation établie, une suspension voire une exclusion du registre public.

Le 23 juin 2008, la Commission met en place un registre volontaire à destination des lobbyistes. Dans la foulée, une liste d'experts qui siègeront dans les groupes consultatifs qui composent la Commission, est publiée.

Le terme « lobbyiste » n'a pas été défini et un doute persiste sur l'enregistrement de certaines catégories (avocats, think tank notamment).

Le commissaire Kallas a, par la suite, identifié les éléments du projet à parfaire. Un groupe de travail conjoint à la Commission, au Conseil et au Parlement réfléchit à la mise en œuvre de ces observations.

Six mois après son lancement, la Commission a affirmé que son registre avait connu un bon démarrage, et qu'avec un peu plus de 700 organisations listées, l'enregistrement « connaissait une bonne progression »¹⁹. La Commission a reconnu que les sociétés de conseil, cabinets d'avocats et les think tanks « ne s'enregistraient pas encore assez vite » mais s'est dite optimiste quant à une évolution à très court terme, en considérant « que tous les représentants d'intérêts soucieux de leur image et engagés en matière de transparence allaient s'enregistrer dans les semaines à venir ».

Un mois plus tard, le 23 Janvier 2009, le nombre total d'inscrits a atteint 871. L'augmentation provient principalement d'entreprises employant des lobbyistes en interne, d'associations d'industries et d'ONG. Le nombre d'agences de lobbying enregistrées reste faible. Les cabinets d'avocats et les think tanks demeurent presque totalement absents du registre.

Le 17 avril 2009, lors d'une conférence organisée par le European Policy Center, le commissaire Kallas s'est félicité du succès du registre volontaire et souhaiterait maintenir ce mode d'enregistrement. On compte à ce jour près de 1300 enregistrements. Ce succès lui fait

¹⁶ V. annexe V.

¹⁷ EurActiv 30/05/08.

¹⁸ Il s'agit de « toutes les activités qui visent à influencer sur l'élaboration des politiques et les processus décisionnels des institutions européennes ».

¹⁹ Good start of Commission's Register for Interest Representatives, European Commission press release, 22 December 2008.

dire qu'aucun enregistrement obligatoire, tel qu'il existe actuellement aux U.S.A., n'est pour l'instant souhaité ni souhaitable.

Le 22 avril 2009, le Parlement et la Commission ont posé les grandes lignes du futur système d'enregistrement. Après un rappel des principes généraux du droit européen et des droits des députés, des précisions sont apportées sur le registre commun qui demeure volontaire mais de nombreux députés envisagent de le rendre obligatoire. Les députés peuvent d'ailleurs continuer à appliquer les règles propres au Parlement. Ce dernier prévoit notamment que l'accès à ses locaux suppose l'enregistrement préalable. Les lobbyistes qui s'enregistrent doivent déclarer le nom de la personne responsable de l'organisation, le nom du directeur de l'organisation ou les noms des personnes s'étant inscrites au registre du Parlement. Concernant les informations d'ordre financier, les cabinets d'avocats et de consultants devront indiquer leur chiffre d'affaires et le poids respectif de leurs différents clients. Les lobbyistes d'entreprises et les organisations commerciales doivent remettre une estimation des coûts destinés aux activités de lobbying direct. Les ONG et les think tanks doivent remettre leur budget général et indiquer leurs principales sources de financement. Des sanctions telles que la suspension ou l'exclusion sont prévues.

Le sort de la Cour de Justice des Communautés européennes n'a pas été envisagé par cette nouvelle législation relative à la transparence. Pourtant par des pratiques qui se généralisent telles que le recours aux amici curiae ou l'instrumentalisation des procès, la CJCE est elle aussi concernée.

Si l'observation de la situation de la France, de l'Union européenne et de l'étranger, nous éclaire sur les règles existantes, il apparaît essentiel de porter un regard sur les propositions faites par les différents groupes de réflexion qui ont pu se constituer sur la question.

III. Approche prospective : les propositions des divers groupes de réflexion

Les propositions des groupes de réflexion concernent principalement la transparence, l'égalité, l'équité et l'impartialité.

A. Propositions du groupe Transparence-International (section française)

Transparency International (TI) comprend environ 80 sections nationales dans le monde et se présente comme la principale organisation de la société civile se consacrant à la lutte contre la corruption.

Le 4 février 2009, le groupe Transparence-International, section française, a exposé sept recommandations pour encadrer les activités de lobbying ou d'influence en direction des organisations publiques. Pour TI, de simples règles déontologiques sont insuffisantes. Ils recommandent l'instauration d'un registre obligatoire donnant accès aux locaux des deux assemblées. La déclaration porte sur le nom, les intérêts défendus et l'identité des clients ou employeurs. Ils souhaitent aussi la création d'un organisme chargé de l'octroi des accréditations et de l'accès équitable des différents groupes. Le non-respect des conditions est sanctionné par l'exclusion du groupe. L'inscription sur le registre serait alors conditionnée à l'adhésion à un

code de bonne conduite²⁰.

Est aussi recommandée la publication, en annexe des rapports parlementaires, de la liste des groupes d'intérêt consultés.

Ils souhaitent par ailleurs que soient établies des règles destinées à prévenir le trafic d'influence, la corruption ou la prise illégale d'intérêt.

B. Propositions des groupes parlementaires

1. Le livre bleu de Jean-Paul Charié

Jean-Paul Charié, député du Loiret et rapporteur d'une mission d'information de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, a rendu public le 15 janvier 2008 un « Livre bleu sur le lobbying » ayant pour objet le développement et l'« officialisation » du lobbying.

Il préconise d'encourager la consultation préalable des lobbyistes, de procéder à la publication de leurs prises de position.

Le rapport se propose d'établir un code de conduite qui serait intégré au règlement de l'Assemblée nationale. Ce code serait accompagné d'un registre parlementaire national facultatif des lobbyistes professionnels²¹. L'inscription serait conditionnée au respect du code de conduite, à la déclaration des entités représentées par les lobbyistes, à la détermination de ses champs d'action et à l'engagement de répondre dans un délai raisonnable aux demandes d'expertises formulées par les décideurs publics. L'inscription donnerait ainsi droit à une plus grande légitimité, à un accès aux locaux du Parlement ainsi qu'aux documents parlementaires, et leur offrirait l'opportunité de participer aux réunions comme simple auditeur. Le rapport envisageait aussi de mettre à la disposition des lobbyistes une salle à proximité de l'enceinte de l'Assemblée nationale afin d'éviter que les lobbyistes ne « fassent le couloir ». Néanmoins, le contrôle de l'ensemble de cette procédure d'inscription et les sanctions en cas de non respect des engagements n'ont pas été envisagés. Les dons, libéralités ou les voyages d'études ne sont pas davantage abordés.

Ce rapport n'a pas emporté l'enthousiasme de la Commission des affaires économiques et sociales.

2. La proposition de résolution du groupe de Mme Grosskost et de M. Beaudoin

Un groupe d'étude composé de M. Beaudouin et Madame Grosskost, a été constitué à l'assemblée nationale. Leurs réflexions ont donné naissance à une première proposition de résolution²², enregistrée à l'Assemblée nationale le 30 octobre 2006. L'objet de cette résolution était de modifier le règlement de l'Assemblée nationale afin de mettre en place des règles de transparence concernant l'activité des groupes d'intérêt.

Une nouvelle proposition de résolution²³ a été enregistrée à l'Assemblée nationale le 11 septembre 2007. M. Beaudouin et Mme Grosskost ont entrepris de définir et d'encadrer l'organisation des groupes d'études ; de créer une base de données où chaque groupe d'intérêt

²⁰ Les lobbyistes s'engageraient alors au respect des règlements des assemblées, à la transparence financière, au refus de la corruption à la publicité des positions communiquées aux parlementaires.

²¹ Proposition qui avait déjà été faite par les députés Patrick Beaudouin et Arlette Grosskost, groupes d'études « Pouvoirs publics et groupes d'intérêts », en octobre 2006.

²² Résolution n° 3399, V. annexe VI.

²³ Résolution n° 156, V. annexe VII.

enregistré pourrait déposer ses expertises et ses positions ; de favoriser le pluralisme des groupes d'intérêt enregistrés ; de valoriser le droit de pétition auprès de l'Assemblée.

Cette résolution de septembre 2007, reprenant en grande partie les propositions de la résolution de 2006, se prononce en faveur de :

- La mise en place d'un code de conduite figurant dans une instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale
- La création d'un registre tenu par les questeurs
- L'engagement des groupes à respecter les règles du code de conduite en contrepartie d'un laissez-passer nominatif
- La mise en place d'une banque de données où seraient regroupées les informations sur les groupes d'intérêt qui exerceraient une influence
- L'instauration d'une plus grande transparence autour des colloques et autres voyages d'études

On observe, une fois de plus, que ces propositions ne concernent que l'Assemblée nationale, délaissant de nouveau les ministères et autres administrations.

En outre, aucun détail sur les informations devant être fournies lors de l'enregistrement des groupes n'est donné. Selon le groupe de réflexion constitué par la Mission Droit et Justice, « la vraie faiblesse des propositions faites par ces deux députés réside dans la manière de garantir une égalité des armes et une meilleure représentation de tous les intérêts en jeu »²⁴.

Les députés Grosskost et Beaudoin ont finalement déposé, fin avril 2009, un projet d'amendement au règlement de l'Assemblée nationale demandant un registre obligatoire et un code de conduite.

Parallèlement un groupe rattaché au Sénat a été constitué sous la responsabilité du président Gérard Larcher. Lors de la réunion du Bureau du 29 avril 2009, il a notamment fait adopter avec les Questeurs Philippe Richert, René Garrec et Jean-Marc Pastor, un projet de régulation des groupes d'intérêt en créant un groupe de travail sur ce thème. Le président souhaite une clarification de la place et du rôle des groupes d'intérêt au Sénat. Le groupe est d'ores et déjà formé et ses premiers travaux devraient être publiés en octobre 2009.

C. Propositions du groupe de réflexion de la Mission Droit et Justice

Le rapport se prononce en faveur d'un élargissement de la représentation des intérêts, d'un renforcement de l'égalité des armes et d'une amélioration de la transparence. Pour le groupe, une simple modification des règlements de l'Assemblée nationale ou du Sénat ne suffit pas. Il faut prendre en compte leur influence sur les autres institutions que sont, les juges, les autorités administratives indépendantes, les ministères et les administrations. Le groupe adopte une conception large des lobbies, incluant les ONG, les associations, les syndicats et les think tank. Il a formulé des directives générales visant à garantir une procédure transparente et équitable dont le juge supra-législatif ou ordinaire est le garant.

- Dans le but de renforcer la transparence de l'action des lobbies, le groupe de réflexion souhaite :
 - La création d'un Code de déontologie rappelant les principes directeurs de l'activité normative des groupes d'intérêt.

²⁴ Rapport du groupe de réflexion sur les groupes de pressions, Mission Droit et Justice, à paraître.

- La création d'un enregistrement obligatoire comportant des informations d'ordre civil et financier sur les groupes d'intérêt et leurs clients²⁵, qui, en contrepartie du respect du Code de conduite donne droit à un laissez-passer.
 - Une réglementation générale des dons, libéralités et autres avantages tels que les voyages d'études
 - La mise en place de bases de données sur l'identité des parlementaires et sur les activités des groupes d'intérêt, régulièrement actualisées et consultables sur Internet
 - La mise en œuvre de sanctions (suspension ou exclusion) par une autorité de régulation. Inspirée du Commissariat au lobbying du système canadien, cette autorité de régulation aurait pour principale mission de garantir une participation équitable des groupes d'intérêt à l'élaboration et à la mise en œuvre des normes juridiques (lois, décrets, décisions de justice).
 - La création d'un statut des collaborateurs des parlementaires
 - Une réforme de l'expertise et la mise en place d'une Haute autorité de l'expertise
- Dans le but d'instaurer une procédure équitable, le groupe de réflexion souhaite :
 - Garantir l'accès à ceux que le groupe appelle les « acteurs normatifs », c'est-à-dire, aussi bien le législateur au sens large (Parlement, pouvoir exécutif (ministères et administrations), que les juges (judiciaires et administratifs, juges du fond, Cours suprêmes, autorités administrative indépendantes, Conseil constitutionnel). Les groupes d'intérêt concernés doivent pouvoir s'exprimer et avoir un accès à l'information dans les mêmes conditions et en temps utile.
 - Renforcer l'impartialité de ces « acteurs normatifs »
 - Garantir l'égalité des armes : à ce titre, les groupes d'intérêt doivent être représentés de manière égalitaire. Ils doivent avoir un temps utile pour étudier le projet et faire des propositions. Les informations communiquées doivent être identiques. Un temps de parole identique doit être accordé aux différents groupes.
 - Garantir le respect du principe du contradictoire : Ce principe suppose que chacun ait pu s'exprimer et que chacun ait pris connaissance des arguments du groupe aux intérêts concurrentiels.

²⁵ Indication notamment des nom, intérêts défendus et identité des clients ou employeurs.

Table des annexes

Annexe I : Projet de loi organique présenté en Conseil des ministres le 25 août 2009 relatif à la modernisation du CESE

Annexe II : Nouvel article 26, paragraphe III-B de l'Instruction générale du Bureau adopté par le Bureau le 2 juillet 2009

Annexe III : Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts adopté par le Bureau le 2 juillet 2009

Annexe IV : Charte déontologique de l'ARPP (Association professionnelle des responsables des relations avec les pouvoirs publics) et de l'AFCL (Association française des conseils en lobbying et affaires publiques).

Source : Site de l'Association Adéquations <http://www.adequations.org>

Annexe V : Communication de la Commission européenne relative au « cadre régissant les relations avec les représentants d'intérêts (registre et code de conduite) »

Annexe VI : Proposition de résolution n° 3399, du 30 octobre 2006

Annexe VII : Proposition de résolution n° 156, du 11 septembre 2007

Annexe VIII : Chronologie des évolutions réglementaires du lobbying en France et dans les institutions de l'UE

Source : Site de l'Association Adéquations <http://www.adequations.org>