



Synthèse

Les groupes d'intérêt
L'influence et la force normative des groupes d'intérêt :
Identification, utilité et encadrement

Responsable scientifique
Mustapha MEKKI

Laboratoire de sociologie juridique
Université Paris II (Panthéon-Assas)

Septembre 2010

Le présent document constitue la synthèse du rapport scientifique d'une recherche financée par le GIP Mission de recherche Droit & Justice. Son contenu n'engage que la responsabilité de ses auteurs. Toute reproduction, même partielle, est subordonnée à l'accord de la Mission.

1. La problématique

L'influence normative des groupes d'intérêt est un sujet à la mode et d'actualité. Un sujet à la mode car les rapports de force entre les décideurs publics et les groupements privés est une question récurrente dans l'histoire institutionnelle française. Un sujet d'actualité car les commissions et autres comités de réflexion ne cessent de se multiplier avec pour objet d'étude l'identification et l'encadrement de l'activité normative des groupes d'intérêt. Malgré le rôle primordial de ces groupes à l'étranger, auprès des institutions européennes et au sein même du système français, rares sont les études qui se sont intéressées à l'influence et à la force normative de ces groupes. Encore plus rares sont celles qui ont osé proposer une réforme en vue d'encadrer cette activité normative. La problématique suivie par le groupe de réflexion a donc été d'une part d'identifier cette catégorie hétérogène qui compose les groupes d'intérêt. Cette première étape a paru indispensable afin que les efforts d'encadrement juridique de leur action ne soient pas vains. Une fois identifiés, le groupe a pu réfléchir à la nécessité d'une réforme et, dans l'affirmative, aux grandes lignes directrices. Les avis des membres du groupe de travail sur un éventuel encadrement sont partagés. Cela explique que le rapport final soit composé d'un ensemble de contributions individuelles et d'un rapport général afin d'attribuer à chacun ses prises de position.

2. Les choix méthodologiques

La première étape du groupe de travail a été de délimiter le domaine de la recherche. L'objet premier de l'étude est le droit français. Le droit communautaire et les droits étrangers ont servi d'éléments de compréhension et de comparaison avec le droit interne.

L'équipe de recherche a dû, ensuite, surmonter l'ambivalence des termes du projet. L'influence et la force normatives ont permis de prendre en compte toutes les subtilités de l'activité normative de ces groupes intervenant de manière directe et indirecte, officielle et officieuse, transparente ou discrète. Le « normatif » pour sa part ne devait pas être réduit à la seule loi mais s'entendre au sens large de toute norme juridique (textes français et communautaires, jurisprudence interne et internationale, diverses normes émises par les autorités indépendantes, chartes, normes techniques et règles déontologiques...).

La notion de « groupe d'intérêt » a également été préférée à celle de lobby ou de groupe de pression pour ses atouts d'ordre scientifique (neutralité et objectivité). Elle permettait d'inclure dans ce phénomène des groupements qui nient souvent leur appartenance à tout groupe de pression alors qu'ils exercent une influence normative non négligeable (Think tanks, syndicats, « groupes-citoyens »...). Le rapport général a alors tenté de clarifier les différents vocables possibles (lobby, groupes de pression, groupe d'influence...).

La méthode choisie par l'équipe de recherche est à la fois fondamentale et empirique. Dans les deux hypothèses, les recherches ont révélé que si une documentation quantitativement importante existe sur le sujet, rares sont les études qui s'interrogent sur la notion de groupe de pression, sur leur rôle normatif et sur leur opportunité en droit français.

Dans l'optique d'une recherche fondamentale, la littérature est plus qu'abondante (v. bibliographie, *infra*). Un documentaliste a permis de réunir des ouvrages qui pour la plupart étaient de langue anglaise. A ce premier terrain d'étude, il faut ajouter les ouvrages fondamentaux sur le renouveau de l'appareil d'Etat, sur les mutations de la notion d'intérêt général et sur l'évolution du Droit.

L'étude fondamentale a consisté également dans l'analyse des textes juridiques. Il s'agit des textes de lois au sens large, de la jurisprudence et de la doctrine. Le progrès du dialogue social en droit du travail, la consultation recherchée ou subie de certaines associations et de certains professionnels lors de l'élaboration de diverses lois, la place des *amici curiae*, spécialement devant la Cour de cassation, le développement du *cause lawyering*, ont été autant d'occasions d'aborder concrètement l'activité normative des groupes d'intérêt.

Sur le plan empirique, les premières recherches ont révélé que de nombreuses revues de presse de 1960 à nos jours ont été établies, certaines d'entre elles pouvant être consultées à la bibliothèque de l'IEP de Paris. Le Laboratoire a, lui aussi, chargé un vacataire d'établir une revue de presse régulière sur le sujet depuis le début du mois de janvier 2007. L'étude empirique s'attache aussi à observer de quelle manière les groupes d'intérêt s'expriment et exercent leur influence, que ce soit lors de l'élaboration des normes (lois, règlements du pouvoir exécutif et des autres autorités) ou lors du déclenchement et du déroulement d'un procès. Pour ce faire, il a fallu étudier l'ensemble du processus normatif en profitant des éclaircissements de professionnels du lobbying internes au groupe de réflexion. Pour les personnes extérieures au groupe, il s'agi

essentiellement de cabinets spécialisés ou de cellules au sein même des entreprises de grande envergure. Le réseau des professionnels appartenant au groupe de réflexion leur a également permis de s'entretenir avec divers groupes d'intérêt qui se situent tant à l'intérieur de l'Etat (Conseil économique et social, mouvements consommateurs...) qu'à l'extérieur (FNSEA, chambre du commerce et de l'industrie, associations (famille, immigrés, assurances, notaires...), service de communication de grands groupes, Total-Fina et Suez par ex.). L'objectif a été, autant que faire se peut, de couvrir l'ensemble des domaines : économique, social, politique et juridique (v. not. Centre de recherches et d'études des avocats (CREA), groupe permanent de « réflexion » constitué par les avocats parisiens sous la direction de M. Chr. Jamin). La tâche fut d'autant plus ardue que beaucoup de ces groupes ne sont pas institutionnalisés et agissent par le biais d'un réseau de relations informel.

Il a fallu, par ailleurs, s'entretenir avec ceux qui sont à l'écoute des groupes d'intérêt. Les membres de la commission européenne, les sénateurs et députés, les élus locaux, conseillers régionaux et maires des différentes communes. Le but a été de nous éclairer sur la stratégie des groupes, de leurs représentants et de leurs intermédiaires (on pense notamment aux assistants parlementaires).

Quant au rythme de travail, le groupe de réflexion s'est pendant plus de deux ans réuni une fois par mois afin d'échanger sur les différents thèmes de réflexion et construire, à petits pas, un rapport général d'étude. Eu égard à l'ampleur du sujet, le groupe de réflexion a jugé que le rapport pourrait prendre la forme de contributions individuelles n'engageant que leur auteur et un rapport général rédigé par le responsable scientifique du projet. Les contributions individuelles s'efforcent de rendre compte pour chaque auteur du fruit de leurs recherches et de leurs réflexions. Le rapport général se présente comme une synthèse des échanges au sein du groupe pendant ces deux années.

3. Les principales conclusions

L'encadrement procédural de l'influence normative des groupes d'intérêt pourrait reposer sur le schéma suivant :

Toute réglementation relative à l'encadrement des groupes d'intérêt doit faire l'objet d'un **dialogue entre les intéressés**

Définition élargie des groupes d'intérêt fondée sur un critère procédural : l'exercice d'une influence sur les décideurs publics (Parlement, juges, autorités, administration et ministères) :

Principes directeurs encadrant l'activité normative des groupes d'intérêt (procédure transparente et équitable) :

Le principe de transparence :

Registre obligatoire comportant des informations d'ordre civil et financier sur les groupes d'intérêt et leurs clients (indication notamment des nom, intérêts défendus et identité des clients ou employeurs). Tous les groupes d'intérêt sont concernés y compris les associations, les « groupes-citoyens », les *think tanks*, les ONG dès lors qu'ils souhaitent participer au processus normatif. Il faudra ici régler le sort des avocats afin de savoir si le secret professionnel ou le devoir de confidentialité justifient une adaptation des règles.

- **Code de déontologie** rappelant les principes directeurs de l'activité normative des groupes d'intérêt.
- **Encadrement des activités scientifiques** (colloques et autres voyages d'étude...).
- **Réglementation générale des dons et libéralités.**
- Mise en place d'une **base de données** sur l'identité des **parlementaires**, régulièrement actualisée et consultable sur Internet.
- **Mise en place d'une base de données sur les activités des groupes** d'intérêt et leurs modes de financement, régulièrement actualisée et consultable sur Internet.
- **Mise en œuvre de sanctions** par une autorité de régulation (suspension ou exclusion) dans le respect des principes du procès équitable avec une possibilité de recours. **Clarifier les responsabilités** disciplinaires, civiles et pénales des différents intervenants lors du processus normatif
- **Créer un statut des collaborateurs** des parlementaires.

- L'enregistrement sur le registre et l'engagement au respect du code de conduite donnent droit à **un laissez-passer** qui doit être renouvelé chaque année et dont l'attribution appartient à une autorité de régulation.
- **Envisager la réforme de l'expertise** et la mise en place d'une Haute autorité de l'expertise, dans certains domaines spécifiques tels que l'environnement.
- Mise en place d'une **Charte des propositions**.

L'instauration d'une procédure équitable :

Garantir l'accès aux « acteurs normatifs » :

- L'accès aux différents « acteurs normatifs » contribue au respect du **pluralisme**.
- L'accès aux « acteurs normatifs » renvoie aussi à un **accès géographique**. L'accès aux lieux de décision doit donc être, lui aussi, garanti de manière égalitaire.

Existence d'un tiers impartial et désintéressé.

Garantir l'égalité des armes

Respect du principe du contradictoire

Pour garantir un encadrement efficace, les juges, supra législatifs et ordinaires, doivent veiller au respect d'une procédure équitable. Cependant, la tradition et le manque de légitimité de certains juges invitent à envisager l'intervention d'une autorité spécifique, autorité administrative indépendante, chargée de contrôler l'activité normative des groupes d'intérêt.

Le rôle d'une autorité de régulation de l'activité normative des groupes d'intérêt

Identification des groupes d'intérêt :

Elle veille à l'enregistrement des groupes d'intérêt, à la récolte des informations et à la gestion du ou des registres.

Publication d'un rapport annuel sur la composition des différents registres.

Régulation de l'activité normative des groupes d'intérêt :

- Veiller au respect des principes directeurs lors de l'élaboration des normes et au respect des règles figurant au code de bonne conduite.
- Précision réglementaire de principes généraux posés par le législateur.
- Auto-saisine ou saisine par les citoyens et par les différents acteurs créateurs de normes (saisine pour avis du juge, avis à la demande de parlementaires...).
- Rapport ponctuel sur le processus d'élaboration des normes et le rôle des groupes d'intérêt, éventuellement annexé au texte.
- Rapport annuel sur l'activité normative des groupes d'intérêt et publication sur Internet.
- Sanction (avertissement, suspension, exclusion) des groupes d'intérêt avec organisation d'un recours contre ses décisions.