

Les groupes de défense d'intérêts dans la gouvernance européenne

## Table des matières

INTRODUCTION .....	2
I – L'émergence et la reconnaissance des groupes de défense d'intérêts en tant que partenaires des institutions communautaires dans la gouvernance européenne.....	7
A – Le contexte institutionnel communautaire : de la nécessité d'un dialogue entre institutions communautaires et groupes de défense d'intérêts .....	7
1 – La perception de l'activité de représentation d'intérêts au niveau communautaire .....	7
2 – La politique d'ouverture des institutions européennes .....	11
3 – L'instauration nécessaire d'un dialogue avec la « société civile organisée » .....	13
B – Le processus de structuration de l'activité de lobbying au niveau européen.....	15
1 – L'émergence des différents types de groupes.....	16
2 – Les stratégies mises en place par les groupes de défense d'intérêts au niveau communautaire .....	23
II – L'exercice de l'activité de représentation des intérêts au niveau communautaire.....	30
A – L'intervention des groupes d'intérêts dans le processus législatif communautaire.....	30
1 – Les étapes de l'intervention dans le processus législatif communautaire .....	30
2 – La consultation institutionnalisée des intérêts .....	40
B – L'encadrement des relations entre les institutions européennes et les groupes de défense d'intérêts .....	48
1 – La définition d'un cadre pour les consultations externe menées par les institutions communautaires .....	48
2 – La cadre régissant les activités des groupes d'intérêts au niveau communautaire .....	51
CONCLUSION .....	60

## INTRODUCTION

Une « société des groupes d'intérêts »<sup>1</sup> est-elle en train de naître au niveau européen ? L'importance de l'activité de lobbying et sa consécration par les institutions communautaires semblent l'indiquer, jetant un regard nouveau sur le fonctionnement de nos démocraties contemporaines.

L'activité de représentation d'intérêts est une réalité au niveau européen depuis le début de la construction communautaire. Si la culture politique de certains pays semble refuser de reconnaître le caractère légitime de ce type d'action, le système politique européen n'a quant à lui aucune difficulté à considérer le lobbying comme s'inscrivant parfaitement dans le cadre de la gouvernance européenne.

Par lobbying ou représentation d'intérêt au niveau européen, les institutions européennes entendent « toutes les activités qui visent à influencer sur l'élaboration des politiques et les processus décisionnels des institutions européennes »<sup>2</sup>. De manière plus précise, on peut le définir comme étant toute activité de communication consistant à procéder à des interventions pour influencer directement ou indirectement les processus d'élaboration, d'application et d'interprétation des mesures prises par les institutions communautaires. Dans ces deux définitions, l'élément central est bien la volonté d'influer sur le processus décisionnel communautaire. Avec l'extension des compétences de l'Union européenne (UE), le nombre d'acteurs concernés par les législations européennes va considérablement augmenter. Ces acteurs vont bien entendu vouloir défendre leurs vues auprès de ce nouveau niveau de gouvernance dont les actes allaient dorénavant structurer leur environnement économique, social, politique. On retrouve ainsi au niveau communautaire toutes sortes de groupes d'intérêts économiques, civiques, environnementaux, sociaux... qui vont s'installer à Bruxelles ou transformer leur discours pour accéder aux institutions européennes. L'interaction avec les institutions européennes devient alors un enjeu pour de plus en plus d'acteurs. On estime en général le nombre de lobbyistes à Bruxelles autour de 15 000, réunissant des organisations de nature très différentes comme des associations professionnelles, des chambres de commerce, des syndicats, des organisations régionales et des représentations de villes ainsi que des think tank et des organisations non gouvernementales.

---

<sup>1</sup> Concept utilisé par GROSSMAN (E.) et SAURUGGER (S.), dans « Les groupes d'intérêts : action collective et stratégies de représentation », collection *U*, Armand Colin, 28 mars 2006, 251p.

<sup>2</sup> Communication de la Commission COM(2006) 194 final, du 3 mai 2006, « Livre Vert Initiative européenne en matière de transparence », Bruxelles

Ainsi, les changements institutionnels introduits depuis 1986 vont continuellement ouvrir de nouveaux points d'accès pour les lobbyistes auprès des institutions européennes. En particulier, la généralisation progressive du vote à la majorité qualifiée au Conseil ainsi que l'instauration de la procédure de codécision (mise en place par le Traité de Maastricht) vont modifier l'équilibre institutionnel de l'Union, donnant une place de plus en plus importante à la seule institution européenne élue au suffrage universel direct, le Parlement européen. C'est donc le contexte institutionnel dans son ensemble qui va évoluer dans un sens qui se révèle favorable aux groupes d'intérêts.

En effet, face à l'extension de leurs domaines de compétence, les institutions européennes se retrouvent désarmées, en raison notamment de la faiblesse numérique des fonctionnaires qui y travaillent. Pour combler ce manque en effectifs mais aussi en expertise, les institutions communautaires et plus particulièrement la Commission vont se tourner vers les groupes de défense d'intérêts. Ainsi, une demande institutionnelle de lobbying se développe pour gérer certaines politiques et trouver des solutions. Cette association étroite des groupes d'intérêts aux dispositifs des politiques publiques de l'Union va devenir un élément structurant du système politique européen, et la Commission va jusqu'à soutenir financièrement certains groupes d'intérêts et certaines alliances ad hoc.

Il existe donc un lien de dépendance entre les institutions communautaires et les groupes de défense d'intérêts. Les groupes de défense d'intérêts ont ainsi acquis un vrai pouvoir d'action et sont devenus une source d'information et un moyen pour les institutions européennes de capter les besoins de régulation qui peuvent s'exprimer dans les différentes sphères représentées. Cela est particulièrement vrai pour la Commission, qui a la responsabilité de faire les propositions législatives que le Conseil et le Parlement adopteront. Démunie en nombre de fonctionnaires, la Commission a un besoin vital des contributions des groupes de défense d'intérêts. Après avoir constaté une explosion de l'activité de lobbying au niveau communautaire, elle va donc entamer dès 1992 un processus d'ouverture qui formalise son intérêt pour ces groupes économiques ou civiques en mettant au centre de la bonne gouvernance la technique de la consultation. La Commission va ainsi développer ses relations avec les organisations représentatives de la « société civile organisée », concept forgé par le Conseil Economique et Social européen pour faire le lien entre citoyens et groupes de défense d'intérêts. Ces derniers représentent des citoyens « situés », définis par rapport à leur activité professionnelle, leurs centres de préoccupations, leur participation à telle ou telle association. En réalité, en entretenant des relations avec ces organisations, les institutions communautaires considèrent qu'elles dialoguent avec des intermédiaires entre elles et les citoyens. En termes de bonne gouvernance, il s'agit là d'un moyen pour les institutions européennes de combler le

fameux « déficit démocratique », entraînant par là même une évolution de la participation politique des citoyens, pour qui le seul droit de vote ne suffit plus.

La Commission met ainsi en place divers moyens de dialoguer avec ces représentants d'intérêts et toutes les parties intéressées : les livres verts et blancs, les communications, les comités consultatifs, les panels d'entreprises ou encore les consultations ad hoc. L'accès à la Commission est primordial pour les groupes d'intérêts : elle est le point d'entrée de l'ensemble du processus politique communautaire. En parallèle, l'action auprès des autres institutions s'est fortement développée, notamment pour ce qui est du Parlement européen, où le lobbying direct a augmenté de 100% entre 1994 et 2005. D'autre part, de nouvelles formes de lobbying ont émergées alors que le monde du lobbying bruxellois se professionnalisait. Cette présence des groupes de défense d'intérêts est donc à la fois reconnue et encouragée par les institutions communautaires, qui y voient un moyen d'associer plus étroitement les citoyens européens.

Face à cette ouverture des institutions européennes à leur égard et face à la nécessité pour eux d'agir à ce niveau de gouvernance de plus en plus pertinent, les groupes de défense d'intérêts vont s'adapter aux procédures et à la culture en construction de l'Union. De fait, l'intégration européenne a conduit à une mobilisation et un renouvellement de l'organisation des intérêts selon un mode spécifiquement européen. Un ensemble de bonnes pratiques peut d'ailleurs être identifiée. Elles correspondent aux spécificités des institutions communautaires.

Cette volonté d'ouverture des institutions européennes s'inscrit dans la perspective d'améliorer la gouvernance de l'Union, en réponse à une société en demande croissante de participation : le lobbying est un élément constitutif de la démocratie. Mais il peut être aussi un instrument d'influence opaque qui favorise ceux qui ont les moyens de s'offrir des représentants à Bruxelles. C'est une des nombreuses critiques que l'on peut entendre à propos de ces relations parfois organiques entre les institutions communautaires et les groupes de défense d'intérêts.

En théorie, aucun groupe d'intérêt ne peut dominer les processus décisionnels communautaires car les ressources à mettre en œuvre sont trop considérables (il est nécessaire de faire du lobby aussi bien au niveau européen que national). Cependant, le nombre et l'influence croissante des lobbyistes à Bruxelles a conduit les institutions communautaires à s'interroger sur la nécessaire régulation des ces groupes. Ainsi, si les institutions communautaires dépendent des groupes d'intérêts au niveau de l'expertise notamment, ce sont elles qui vont venir dicter les règles selon lesquelles les relations avec les groupes d'intérêts se construisent.

Cette question de la régulation des relations entre lobbies et institutions communautaires est devenue de plus en plus pressante, alors que le mécontentement populaire à l'égard de

« Bruxelles » montait dans toute l'Europe. En France, par exemple, la directive « Service » dite Bolkestein<sup>3</sup> a nourri le ressentiment à l'égard d'une Union considérée comme terriblement technocratique et déconnectée des attentes des citoyens. Et surtout soumise au diktat de grands groupes obscurs qui lèsent l'intérêt général.

Les institutions communautaires ont alors fait face à un paradoxe : une demande croissante de participation du citoyen alors même qu'il considère de manière générale l'Union comme étant le théâtre d'arrangements non démocratiques. Ce paradoxe n'en est pourtant pas un, pour peu que l'on se détache de la vision parlementariste qui prévaut dans les Etats-nations qui forment l'Union Européenne. En effet, de part sa structure originale, l'Union ne peut tirer sa légitimité des mêmes sources que ces Etats-nations dont l'histoire est parfois centenaire. Les Etats ont eux-mêmes tenté d'intégrer le tropisme parlementaire dans la structure de l'Union en proclamant la citoyenneté européenne et l'élection au suffrage universel direct du Parlement. Mais l'Union fonctionne davantage comme une agence de régulation qui va tirer sa légitimité de formes renouvelées de participation politique.

Nous essayerons dans les développements qui suivent de répondre à la question suivante : **si, au niveau européen, la gouvernance consiste à reformuler la question de la participation et de la régulation pour tous les acteurs engagés dans l'élaboration des politiques, quelle place y tiennent les groupes de défense d'intérêts ?**

Pour répondre à cette question, nous analyserons dans un premier temps le contexte dans lequel évolue les groupes d'intérêts ainsi que le processus de structuration de l'activité de lobbying au niveau communautaire (I). Nous vérifierons ainsi que les institutions européennes, déjà par nature relativement ouvertes, se sont attachées à construire de vraies relations avec les groupes d'intérêts, les invitant à participer en tant que représentant de la « société civile organisée » (A). Nous verrons également comment s'est structurée l'activité de représentation d'intérêt au niveau communautaire, avec l'émergence des différents acteurs qui aujourd'hui tiennent leur place dans la gouvernance européenne grâce notamment à leurs stratégies de représentation (B).

Ensuite, nous étudierons l'exercice de l'activité de lobbying (II), en détaillant plus particulièrement les différentes étapes de l'intervention des groupes d'intérêts dans le processus décisionnel (A) puis en exposant le cadre dans lequel l'activité de représentation doit s'inscrire et qui est censé répondre aux interrogations en matière de transparence (B).

---

<sup>3</sup> Adoptée après deux ans de débat : Directive 2006/123/CE, du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur, Journal officiel n° L 376 du 27 décembre 2006.



## **I – L'émergence et la reconnaissance des groupes de défense d'intérêts en tant que partenaires des institutions communautaires dans la gouvernance européenne**

Dans cette partie, nous verrons que la structure institutionnelle originale de l'Union ainsi que la volonté politique d'associer les citoyens à la marche de l'Union ont permis aux groupes de défense d'intérêts d'émerger sur la scène communautaire. Puis, nous verrons que les divers types de groupes de défense d'intérêts sont apparus à des moments différents du processus d'intégration européenne, en fonction des développements successifs des compétences des institutions communautaires. Ces groupes, dans le contexte d'un marché politique, vont alors forger des stratégies de représentation et recourir à certaines méthodes qui assureront le succès de leurs interventions.

### **A – Le contexte institutionnel communautaire : de la nécessité d'un dialogue entre institutions communautaires et groupes de défense d'intérêts**

#### **1 – La perception de l'activité de représentation d'intérêts au niveau communautaire**

La question de la légitimité de la participation des groupes d'intérêts dans le processus législatif est abordée différemment selon le contexte et la tradition politique de chaque pays. Ainsi, par exemple, le régime politique en Grande-Bretagne reconnaît depuis longtemps les groupes de défense d'intérêts comme des acteurs légitimes au sein du système politique<sup>4</sup>. Ce n'est pas le cas en France, où l'activité de lobbying reste discret, obscur, souterrain et où il ne bénéficie pas d'une bonne presse, en particulier au regard du biais qu'il introduirait quant à l'intérêt général.

En effet, dans ce pays, la loi est considérée comme étant l'expression de la volonté générale qui s'incarne dans l'exécutif et dans le Parlement, tous deux élus au suffrage universel direct: à partir de là, comment admettre que ce qui doit rester déconnecté de tout intérêt particulier puisse être influencé par la participation de groupes de représentants d'intérêts, dont l'objet est d'influencer l'écriture de la loi à leur avantage ? Cette posture idéologique, naïve ou

---

<sup>4</sup> Ainsi, dès 1830, le terme lobby désignait des couloirs de la Chambre des communes britannique où les membres de groupes de pression pouvaient venir discuter avec les membres du Parlement. Il s'agit ici de l'une des deux versions quant à l'origine du terme « lobby ». L'autre la fait remonter au président américain Ulysse Grant qui, habitué de l'hôtel Willard à Washington, se faisait aborder très souvent dès le hall d'entrée par des personnes voulant s'entretenir avec lui. Grant les appelait « ces sacrés lobbyistes ».

hypocrite, ne correspond à aucune réalité concrète puisque quoiqu'on en dise, la loi reste élaborée par des hommes qui ne sont pas exempts d'affinités politiques, religieuses ou sociales.

De plus, après 1945, le domaine de la loi s'est développé à mesure que l'Etat investissait le terrain économique et social, la classe politique française devenant de fait l'interlocuteur obligé des forces économiques. Il faut préciser ici que cette classe politique fonctionne en vase clos : les « serviteurs » de l'Etat ont fait les mêmes écoles, appartiennent aux mêmes corps et occupent successivement les mêmes fonctions. Cette « caste » est restée longtemps quasi-imperméable à toute pression qui s'exerçait en dehors du circuit fermé et balisé du réseau des « semblables », à l'exception notable de ce que le système français considère comme une « bonne » forme de lobbying, reconnue en droit, qui serait celle des syndicats représentatifs<sup>5</sup> et des organisations patronales. Soulignons par ailleurs que ces derniers rejettent l'« accusation » de lobbying pour se parer des atours de la « concertation » et du « dialogue social ».

En France, si le discours juridique prône la non-participation, la réalité empirique montre que les groupes de défense d'intérêts exercent leur travail d'influence. Ce discours commence d'ailleurs à s'effriter sensiblement<sup>6</sup> même si le lobbying reste par nature suspect aux yeux de beaucoup de citoyens français. Mais, en tout état de cause, depuis plus de cinquante ans, l'Etat français s'est engagé dans le processus d'intégration européenne et il doit donc composer avec un nouvel espace politique, en recherche de légitimation, où la rationalité politique est différente et qui exerce une influence certaine sur le niveau national.

En effet, l'UE est une création juridique sui generis dont l'architecture institutionnelle a été définie et adaptée au cours du temps par les différents traités qui ont émaillé la construction européenne. Son système de gouvernance est unique : il vise à établir un état de droit dans un concert de nations inégales, politiquement et culturellement différentes et défendant des intérêts contrastés. Ce système met au centre du processus de décision le compromis et le dialogue, qui sont l'essence même de son mode de « gouvernance à niveaux multiples »<sup>7</sup> dans lequel de nombreux acteurs, publics et privés, interagissent dans le processus décisionnel communautaire aux niveaux local, régional, national et européen.

---

<sup>5</sup> Organisations dont le caractère « représentatif » leur est conféré par le droit français lui-même (article L 133-2 du Code du travail).

<sup>6</sup> Un débat sur la place à accorder aux groupes d'intérêts se dessine en France avec notamment la proposition de Résolution n°156 tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale pour établir des règles de transparence concernant les groupes d'intérêt (déposée sous la 13<sup>e</sup> législature le 11 septembre 2007) ou encore le rapport d'information du député Jean-Paul Charié du 16 janvier 2008 qui plaide pour une reconnaissance des lobbyistes d'entreprise, de cabinets ou encore d'organisations professionnelles et non gouvernementales.

<sup>7</sup> HOOGE (L.), MARKS (G.W), « Multi-Level Governance and European Integration », Lanham, Rowman and Littlefield, 2001



Le processus décisionnel au niveau communautaire fonctionne autour de ce que l'on appelle le « triangle institutionnel », formé par les trois institutions dominantes de l'Union que sont la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne. Ce « triangle institutionnel » définit les politiques et arrête les actes législatifs (règlements, directives et décisions) qui s'appliquent dans toute l'Union. C'est donc logiquement vers ces trois institutions que vont se tourner la plupart des actions menées par les groupes de défense d'intérêts au niveau européen.

Parmi elles, la Commission européenne constitue l'interlocuteur privilégié des groupes. Ayant pour objectif premier la représentation et la défense des intérêts de l'Union dans son ensemble, la Commission est politiquement indépendante des gouvernements nationaux. C'est elle qui dispose du droit d'initiative des propositions législatives<sup>8</sup> qu'il lui incombe aussi de rédiger. Elle les soumet ensuite au Parlement européen et au Conseil, qui sont compétents pour adopter les actes. Etant l'initiatrice des politiques européennes, elle s'impose nécessairement comme la première étape pour tout promoteur d'intérêts. La Commission intervient également en tant que bras exécutif de l'Union, après la prise de décision, en contrôlant la mise en œuvre de la législation communautaire. Elle est enfin chargée de la gestion quotidienne de l'Union : elle met en œuvre les politiques communes et les programmes communautaires; elle exécute le budget et dépense l'argent de l'UE. En particulier, la Commission administre les fonds issus de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale<sup>9</sup>, qui sont une source de financement essentielle de projets pour les groupes de défense d'intérêts.

Cette courte présentation de l'institution nous révèle que son champ d'action et de compétences est très large. Or, on estime le nombre de fonctionnaires de la Commission aux alentours de 25 000 personnes, soit l'équivalent de l'appareil administratif d'une ville européenne moyenne ! Avec une telle capacité humaine et matérielle, la Commission n'a eu d'autres choix que de se tourner vers des acteurs susceptibles de lui apporter une aide dans la formulation et la gestion des politiques dont elle a la charge, de plus en plus nombreuses au fil des révisions institutionnelles.

Ce sont ces mêmes révisions institutionnelles qui ont amené les lobbyistes à se tourner vers le Parlement européen. Elu au suffrage universel direct depuis 1979, c'est l'institution représentative des citoyens européens qui constitue l'un des fondements démocratiques de l'Union. Avec l'élargissement, il compte aujourd'hui 785 députés élus tous les cinq ans par les

---

<sup>8</sup> Ce pouvoir d'initiative est exclusif dans le domaine communautaire (1<sup>er</sup> pilier) et partagé avec les États membres dans les domaines de la politique étrangère et de la sécurité commune (2<sup>ème</sup> pilier) ainsi que dans certaines matières relevant de la justice et des affaires intérieures (3<sup>ème</sup> pilier). Par ailleurs, le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen peuvent inviter la Commission à formuler des initiatives s'ils le jugent nécessaire.

<sup>9</sup> Dans le cadre des perspectives financières 2007-2013, la politique de cohésion dispose de 35,7% du total du budget européen, soit 347,410 milliards d'euros.

électeurs des 27 États membres de l'Union. La légitimité démocratique qui est la sienne lui donne un rôle de premier plan quant à la désignation des membres de la Commission : il ratifie le choix du président de la Commission et donne son accord préalable à la nomination des commissaires (procédure d'audition de plus en plus déterminante). Il peut également censurer la Commission à la majorité des deux tiers. D'autre part, le Parlement vote le budget communautaire et il a le pouvoir d'enquêter sur les plaintes relatives à une mauvaise gestion dans les autres institutions.

Au sein du processus décisionnel, le rôle de cette institution a considérablement évolué. Au départ, le Traité de Rome donnait au Parlement un rôle simplement consultatif : il ne disposait que d'une seule lecture dans certains domaines (concurrence, agriculture, énergie) et pouvait proposer des amendements que la Commission avait la faculté de rejeter. Avec l'adoption de l'Acte Unique Européen<sup>10</sup> (procédure de coopération – article 252 TCE) puis du Traité de Maastricht<sup>11</sup> (procédure de codécision – article 251 TCE) et enfin ceux d'Amsterdam<sup>12</sup> et Nice<sup>13</sup>, la procédure qui donne le rôle de colégislateur au Parlement s'est vue simplifiée et étendue à de très nombreux domaines, lui attribuant presque autant de compétences législatives que le Conseil.

Dans cette procédure, le Parlement amende et vote les propositions législatives conjointement avec le Conseil et il peut demander à la Commission de rédiger une proposition législative dans un domaine s'il l'estime nécessaire. Cette procédure d'interpellation est lourde (4 à 6 mois) mais elle est très appréciée des lobbyistes pour mettre sur la table de la Commission un dossier qui les intéresse. Le Parlement peut aussi relancer la Commission à propos de l'une de ses initiatives par le biais de questions écrites ou orales publiées au Journal Officiel des Communautés Européennes (JOCE). Le rapport STUBB rendu en 2008 estime, après un décompte des badges de visiteur permanent et des badges « express », que le nombre de lobbyistes enregistrés au Parlement seraient d'environ 5.000 personnes.

Au niveau de l'Union, cette question de la participation des groupes d'intérêts est donc abordée sous un angle complètement différent, voire contraire à celui adopté dans le régime français : dans le processus décisionnel communautaire, la consultation des groupes de défense d'intérêts est un élément de légitimation et de bonne administration de l'Union. En effet, les institutions communautaires doivent faire face à ce que la doctrine nomme le « déficit démocratique » : c'est le constat selon lequel l'Union européenne et ses instances souffrent d'un

---

<sup>10</sup> Acte unique européen, publié au Journal Officiel n° L 169 du 29 juin 1987

<sup>11</sup> Traité sur l'Union européenne (traité de Maastricht), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993, publié au Journal Officiel n° C 191 du 29 juillet 1992

<sup>12</sup> Traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1 mai 1999, publié au Journal Officiel n° C 340 du 10 novembre 1997

<sup>13</sup> Traité de Nice modifiant le Traité sur l'Union européenne, les Traités instituant les Communautés européennes et certains actes annexes, publié au JOCE n° C 2001/80/01

manque de légitimité démocratique et qu'elles semblent inaccessibles au citoyen du fait de la complexité de leur fonctionnement. Cette réalité, maintes fois répétée, est un enjeu essentiel pour l'Union qui y joue le soutien des citoyens au projet européen.

Ainsi, au niveau européen, les groupes d'intérêts sont des interlocuteurs naturels des institutions européennes car ils leur fournissent des informations de qualité et en quantité, à elles qui peuvent souffrir de leur éloignement par rapport aux électeurs et aux milieux économiques. On peut considérer que l'activité de représentation d'intérêt au niveau communautaire est une vraie fonction de service public : quand l'Union ne se satisfait pas du point de vue des administrations nationales, elle trouve dans les lobbies une source d'information essentielle ; au contraire, lorsque l'Union s'entend avec les Etats membres, les lobbies représentent des intérêts qui ne disposent pas toujours d'une représentation politique et qui, dans le cadre de leur Etat national, ont souvent des difficultés à se faire entendre.

## 2 – La politique d'ouverture des institutions européennes

Conscientes du « vice » d'origine de l'Union en matière démocratique, les institutions communautaires ont développé dès le départ une tradition de consultation large des parties intéressées par telle ou telle législation. Cette consultation est conforme au cadre juridique de l'Union européenne, en vertu duquel « la Commission devrait [...] procéder à de larges consultations avant de proposer des textes législatifs et publier, dans chaque cas approprié, des documents relatifs à ces consultations »<sup>14</sup>. Et c'est en 1992 dans sa Déclaration de Birmingham « Une Communauté proche de ses citoyens »<sup>15</sup> que le Conseil européen, face aux difficultés rencontrées par certains Etats membres pour la ratification du Traité de Maastricht, reconnaît pour la première fois l'urgence d'une participation plus active des citoyens au processus européen. Cela implique à la fois de rendre la Communauté plus ouverte aux idées des citoyens mais aussi de respecter l'histoire, la culture et les traditions de chacune des nations en mettant en œuvre le plus clairement possible le principe de subsidiarité. Or, la structure institutionnelle de l'Union, sa complexité et son éloignement, ainsi que la crise latente de la participation politique au niveau national comme communautaire, constituent autant de freins au dialogue direct entre citoyens et institutions. Ces dernières vont donc se tourner vers les intérêts organisés, autrement dit les groupes d'intérêts.

---

<sup>14</sup> Protocole n° 7 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au Traité d'Amsterdam

<sup>15</sup> Conclusions du Conseil européen de Birmingham du 16 octobre 1992, Annexe I – Déclaration de Birmingham, SN 343/1/92, Bruxelles: Conseil des Communautés européennes.

Cette nécessité du dialogue avec les groupes d'intérêts est reconnue clairement en 1992, avec une communication de la Commission intitulée « Un dialogue ouverte et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêts », dans laquelle la Commission met en avant son intérêt d'être accessibles aux groupes d'intérêts car ils sont pour elles une source « d'informations techniques et de conseils constructifs ». Dès cette communication, on peut identifier l'une des justifications essentielles du recours aux groupes d'intérêts dans le processus législatif au sens large : le manque de ressources des institutions européennes, et de la Commission en particulier, face à l'extension des domaines couverts par les politiques européennes. Ce besoin en expertise va donner corps au marché politique européen « bruxellois » qui compte en 1992 quelque 3000 lobbies économiques et publics<sup>16</sup> contre près de 15 000 professionnels (consultants, avocats, associations professionnelles, entreprises, think-tanks et ONG) dont 2600 groupes d'intérêts bénéficiant d'un bureau permanent avec un chiffre d'affaires généré de l'ordre de 69 à 90 millions d'euros par an en 2008<sup>17</sup>. Après cette première communication, la Commission va élaborer une vraie stratégie d'ouverture du processus décisionnel aux groupes d'intérêts, en adoptant plusieurs communications<sup>18</sup> qui visent à faire le point sur les relations entre elle et ces groupes, notamment les organisations non gouvernementales (ONG), et qui entendent également développer, améliorer et renforcer cette coopération.

Une étape supplémentaire est franchie avec Le livre blanc sur la gouvernance européenne<sup>19</sup> présenté par la Commission en 2001 qui entend adopter de nouvelles formes de gouvernance capables de venir combler le déficit démocratique des institutions européennes. L'objectif avoué est de rapprocher le citoyen de l'Union tout en rendant cette dernière plus efficace, plus démocratique et plus légitime.

Par gouvernance européenne, la Commission entend « les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence ». Cette définition globale souligne ce que la Commission identifie comme étant les cinq principes de base de la bonne gouvernance.

En premier lieu, il faut souligner la responsabilité qui incombe à l'Union, responsabilité qui n'a fait que s'accroître à mesure que les institutions européennes se voyaient confier de plus

---

<sup>16</sup> Communication de la Commission, du 2 décembre 1992, JOCE n° C 63 du 5 mars 1993,

<sup>17</sup> Rapport sur le développement du cadre régissant les activités des représentants d'intérêts auprès des institutions de l'Union européenne du 2 avril 2008, Commission des Affaires constitutionnelles, Rapporteur : Alexandre Stubb, A6-0105/2008

<sup>18</sup> En particulier : Communication de la Commission COM (1997) 241 final du 6 juin 1997 intitulée « Promouvoir le rôle des organisations volontaires et des fondations en Europe » ; Communication de la Commission COM (2000) 11 final du 18 janvier 2000 intitulée « La Commission et les organisations non gouvernementales: le renforcement du partenariat »

<sup>19</sup> Communication de la Commission COM(2001) 428 final « Gouvernance européenne : un livre blanc », Bruxelles, le 25 juillet 2001.

en plus de compétences. Cette notion de responsabilité au niveau européen recouvre plusieurs aspects. D'une part, les institutions européennes, qui ont en charge le processus décisionnel, ont une *responsabilité politique*. Ainsi, le Parlement européen doit rendre des comptes devant son électorat et l'on peut considérer que le Conseil est lui aussi soumis, de manière plus indirecte, à ce type de responsabilité. De plus, les activités des institutions sont évaluées par les organes institutionnels de contrôle. D'autre part, ces institutions ont une *responsabilité administrative*, et notamment la Commission et ses fonctionnaires ont l'obligation d'agir en conformité avec le droit et d'appliquer les règles et procédures établies dans la législation communautaire. Enfin, les institutions communautaires ont une *responsabilité devant l'ensemble des citoyens* et elles doivent donc réfléchir à une nouvelle approche des relations entre elles et les citoyens. Or, c'est cette relation, ce soutien populaire qui fait le plus défaut aux institutions de l'Union : les citoyens la jugent peu efficace, trop éloignée, trop bureaucratique, ou encore trop peu consciente des problèmes quotidiens. Le livre blanc propose de revitaliser cette relation en s'appuyant en particulier sur la consultation de la « société civile organisée ».

### 3 – L'instauration nécessaire d'un dialogue avec la « société civile organisée »

Le concept de société civile n'est pas nouveau mais il a connu différentes acceptions. Conçue tout d'abord comme un pendant de l'Etat, cette notion va désigner dès le XIX<sup>ème</sup> siècle un espace social autonome par rapport à la sphère politique mais rattaché au marché. Aujourd'hui, ce concept dépasse la dualité Etat-marché pour faire le lien entre les deux. Le Conseil Economique et Social (CES) propose une description de cette notion<sup>20</sup> : la société civile serait un espace structuré par le droit, peuplé d'institutions plus ou moins formalisées auxquelles adhèrent volontairement des individus, et qui crée un espace de pouvoir autonome par rapport à l'Etat mais reconnu par lui. Le CES va plus loin en expliquant que la société civile est un lieu de formation de la volonté collective et de représentation des citoyens.

Parmi les éléments clés de ce concept, on retrouve la question de la participation politique des citoyens, qui peut se réaliser au moyen de deux canaux : les élections européennes d'une part et l'action des groupes de défense d'intérêts d'autre part. Ces derniers organisent la représentation d'intérêts au niveau communautaire et sont un moyen d'expression important pour les citoyens : ces organisations de la société civile jouent bel et bien le rôle d'intermédiaires et de médiateurs entre les citoyens et les institutions communautaires. Toutefois, pour que l'on puisse considérer leur contribution comme positive, ces groupes

---

<sup>20</sup> Voir l'Avis du CES du 22 septembre 1999 « Le rôle et la contribution de la société civile organisée dans la construction européenne » CES 851/1999

doivent être qualitativement et quantitativement représentatifs aux yeux des institutions européennes.

Le CES liste les acteurs de la « société civile organisée » qui regroupe :

- « - les acteurs du marché du travail, c'est-à-dire les partenaires sociaux ;
- les organisations représentatives des milieux socioéconomiques, qui ne sont pas des partenaires sociaux au sens restreint ;
- les organisations non gouvernementales (ONG), qui unissent les personnes sur des causes communes, par exemple les organisations de protection de l'environnement, les organisations de défense des droits de l'homme, les associations de consommateurs, les associations caritatives, les organisations scolaires et de formation, etc. ;
- les organisations de base (c'est-à-dire les organisations issues du centre et 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 organisations de participation des citoyens à la vie locale et municipale ;
- les communautés religieuses. »

Toutes ces organisations, plus ou moins structurées et représentatives, participent au « dialogue civil » avec les institutions communautaires qui « complète le dialogue politique avec les autorités nationales et le dialogue social<sup>21</sup> avec les partenaires sociaux ». Le dialogue civil regroupe les principales structures de la société en dehors de l'Etat et de l'administration publique : cela exclut notamment les pouvoirs publics aux niveaux européen et national ainsi que les représentants des collectivités territoriales et locales (qui ont par ailleurs constitué des groupements paneuropéens type ONG). Ce dialogue civil se présente donc comme un outil à la disposition des institutions communautaire pour renforcer la légitimité de leurs politiques en permettant aux citoyens qui s'organisent de participer au processus décisionnel communautaire<sup>22</sup>.

La Commission joue par ailleurs un rôle central dans la promotion concrète du dialogue civil. C'est ainsi à son initiative que s'est tenu, en mars 1996, le premier « Forum européen de la politique sociale » qui mit à jour le concept de « dialogue avec le citoyen ». La Commission identifie la construction de ce dialogue comme un objectif politique à part entière<sup>23</sup>.

Le livre blanc sur la gouvernance européenne reprend à son compte les définitions proposées par le CES pour développer sa stratégie de légitimation de ses politiques à l'égard des citoyens : le dialogue civil passe nécessairement par la consultation. C'est cet instrument

---

<sup>21</sup> Voir Articles 138 et 139 du Traité instituant les Communautés européennes.

<sup>22</sup> Voir Avis CES du 28 janvier 1998 sur "Le rôle des associations et des fondations en Europe", JO n°C95 du 30 mars 1998 p.99

<sup>23</sup> Communication de la Commission COM(97) 241 final « La promotion du rôle des associations et fondations en Europe ».

que met à l'honneur le livre blanc, qui entend répondre aux besoins de responsabilité des institutions devant la société civile dans son ensemble.

On peut donc identifier ici deux facteurs qui ont facilité le développement de l'activité de représentation d'intérêt au niveau communautaire. D'une part, les caractéristiques particulières de la structure institutionnelle de l'Union rendent propice l'exercice du lobbying. D'autre part, les institutions communautaires elles-mêmes poussent les organisations de la société civile à participer au processus décisionnel, dans une optique de légitimation de leurs politiques. Il existe un autre facteur déterminant du développement du lobbying : le développement continu des compétences communautaires dans des domaines toujours plus variés et complexes. Ces développements vont favoriser la création d'un vrai marché politique au niveau européen dans lequel les différents types de groupes d'intérêts vont venir se faire concurrence pour que soit mis en avant leurs intérêts propres.

## **B – Le processus de structuration de l'activité de lobbying au niveau européen**

Si les groupes d'intérêts font partie de l'intégration européenne depuis le début des années 1950, ce n'est que depuis le milieu des années 1980 que l'on a assisté à une véritable explosion de l'activité de lobbying au niveau européen. C'est également à cette époque que se développe un vrai débat scientifique autour de l'étude de l'essence et du degré d'influence des groupes de représentants d'intérêts à Bruxelles.

Ainsi, pour les théoriciens de l'intégration, le degré de participation des groupes constitue un indice fondamental du caractère plus ou moins « fonctionnaliste » des institutions européennes. Lorsque l'influence des groupes est faible, le cadre institutionnel européen peut être considéré comme intergouvernemental. Au contraire, lorsque cette influence est réelle, ce cadre se rapproche plus d'un modèle fonctionnaliste qui considère que les Etats membres, les groupes et les institutions européennes interagissent et s'influencent mutuellement. On peut distinguer ici deux grands pôles de pensée : « intergouvernemental libéral »<sup>24</sup> et « néo-institutionnel »<sup>25</sup>.

Dans les années 1990, la nouvelle école institutionnaliste<sup>26</sup> va fonder son analyse sur la casuistique en étudiant au cas par cas la réalité de l'influence des groupes sectoriels ou sous-

---

<sup>24</sup> Voir les travaux de MORAVCIK (A.), « The choice for Europe », Ithaca, Cornell University Press, 1998

<sup>25</sup> Voir les travaux de PETERSON (J.) et BOMBERG (E.), « Decision-Making in the European Union », Hundmills, Macmillan, 1999

<sup>26</sup> Voir les travaux fondateurs de HAAS (E.), notamment « The Uniting of Europe : Political, Social and Economic Forces 1950-1957 », 2<sup>nd</sup> édition, Stanford CA, Stanford University Press, 1968, 552p.

sectoriels. Sa conclusion est que les groupes d'intérêts jouent effectivement un rôle important dans la prise de décision au niveau communautaire, à l'exception des domaines dits « hautement politisés » (intérêts gouvernementaux en jeu) où les groupes sont plus ou moins exclus de la prise de décision. Toujours selon les néo-fonctionnalistes, dans les domaines techniques, non politisés ou de peu d'importance, les groupes d'intérêts exercent une grande influence et sont même les acteurs à l'origine du « spill over effect » (effet d'engrenage) poussant vers toujours plus d'intégration.

À terme, si l'on en croit les néo-fonctionnalistes, l'intégration européenne doit entraîner une reformulation des intérêts sociaux et sectoriels avec la formation d'une représentation plus uniquement nationale mais transnationale. Le processus d'intégration doit ainsi conduire au développement d'une identité européenne et à un mode de représentation proprement européen. C'est ce que défend Gerda Falkner<sup>27</sup> quand elle constate une diminution de la diversité nationale des représentations d'intérêts et une vraie convergence des formes de représentation des intérêts (« towards more uniform pluralism »), permettant ainsi l'émergence d'un mode spécifique de représentation des intérêts au niveau communautaire.

Plus prosaïquement, les tenants du néo-fonctionnalisme mettent en avant le lien de causalité entre les activités des groupes d'intérêts et l'approfondissement de l'intégration européenne : c'est à partir de ce postulat de base que nous allons maintenant analyser plus spécifiquement l'émergence des différents types de groupes d'intérêts au niveau communautaire.

## 1 – L'émergence des différents types de groupes

### a) Les groupes de défense d'intérêts économiques

Historiquement, les groupes de défense d'intérêts économiques sont les premiers à avoir émergé sur la scène européenne. Cela s'explique naturellement par le caractère originel essentiellement économique des activités des institutions européennes : le monde économique participe à la construction européenne depuis ses débuts.

Les négociations et l'adoption de l'Acte Unique Européen (AUE) marquent une étape importante du développement du lobbying à Bruxelles : la perspective et la mise en œuvre du marché unique à l'échelle communautaire vont conduire le monde économique à redoubler ses efforts d'influence auprès des institutions européennes.

En effet, cette période de création et de structuration du marché intérieur permet à certains acteurs du monde économique, et en particulier certaines grandes entreprises, de se

---

<sup>27</sup> FALKNER (G.), « Interest Groups in a Multi-Level Polity : The Impact of European Integration on National Systems », RSC 1999/34, EUI Working Papers, 1999.



positionner d'elles-mêmes en tant qu'*insiders* au système en participant largement à sa définition et à sa mise en œuvre. Pendant cette période qui court de l'AUE jusqu'au Traité de Maastricht, en ce qui concerne les groupes d'intérêts économiques, on va donc assister à un déplacement du « locus » politique des Etats-Membres vers Bruxelles. Le monde économique va massivement ouvrir des bureaux de représentation directement à Bruxelles, là où désormais une grande partie des décisions les concernant sont prises. Ainsi, entre 1984 et 1994, plus de 200 compagnies ont choisi de s'y installer afin d'y mener des actions directes de lobby auprès des institutions européennes, conduisant ainsi à la création d'un véritable marché politique dont le bien rare recherché par les agents du marché serait la décision politique. Dans un tel contexte, les entreprises ont vite compris l'intérêt pour elles (considérations coûts / incertitudes / avantages) de disposer d'un levier d'influence sur les institutions européennes dont les décisions allaient structurer leur futur environnement économique.

Certains groupes de représentation d'intérêts économiques vont ainsi jouer un rôle de premier plan et influencer largement l'élaboration et la mise en œuvre du marché unique, puis plus tard le processus qui conduira à l'adoption de la monnaie unique. Le rapport intitulé « Europe Inc., liaisons dangereuses entre institutions et milieux d'affaires européens », réalisé en septembre 2000 par cinq chercheurs de l'Observatoire de l'Europe industrielle, pointe ainsi, par exemple, l'influence de l'European Round Table of Industrialists (ERT)<sup>28</sup> dans les travaux de la Commission : le livre blanc sur le marché unique et celui sur la croissance, la compétitivité et l'emploi reprennent ainsi la quasi-totalité des rapports présentés comme contribution par l'ERT<sup>29</sup>.

En résumé, à partir de l'AUE, on assiste à une relance empirique de l'activité de lobbying auprès des institutions européennes. Ce mouvement, mû par un regain d'intégration fondé sur la volonté politique d'achèvement du marché intérieur, va donner naissance à un lobbying plus pro-actif de la part du monde économique, désireux de réellement peser sur le processus politique public européen. C'est à une véritable colonisation de l'espace public européen par les groupes d'intérêts économiques à laquelle on va assister.

---

<sup>28</sup> Cette structure regroupe quelque 45 entreprises multinationales européennes (Nokia, Nestlé, BP, Total...) présentes dans plus de 18 pays européens et représentant 6.6 millions d'emplois dans l'UE. Les entreprises regroupées au sein de l'ERT contribuent plus au produit intérieur brut européen que 21 des 27 Etats membres (<http://www.ert.be/home.aspx>).

<sup>29</sup> Pour le marché unique, voir la Communication de la Commission COM(85) 310, du 14 juin 1985, intitulé « L'achèvement du marché intérieur : Livre blanc de la Commission à l'intention du Conseil européen » par rapport à la contribution de l'ERT « Europe 1990 : un agenda pour l'action » (1985) ; Pour la monnaie unique, voir la Communication de la Commission COM(93) 700, décembre 1993, intitulée « Croissance, compétitivité, emploi - Les défis et les pistes pour entrer dans le XXIème siècle - Livre blanc » par rapport au rapport de l'ERT « Remodeler l'Europe » (1991).

En se basant sur les travaux de D. Sidjanski<sup>30</sup>, on peut isoler plusieurs caractéristiques communes à ce que cet auteur appelle les *groupes d'intérêts* (groupes de défense d'intérêts économiques), c'est-à-dire les groupes qui visent à la défense des intérêts exclusifs de leurs membres. Parmi cette catégorie de groupes, l'auteur identifie « les organisations professionnelles, les entreprises, les groupes d'affaires, et les sociétés multinationales ». Si ces groupes ont rapidement su s'organiser au niveau européen, c'est en particulier grâce à la possibilité qu'ils avaient de collecter assez facilement les ressources nécessaires à leur entrée sur le marché politique européen alors en voie de consolidation. En effet, ces « groupes d'intérêts » promeuvent des intérêts partagés par un nombre relativement restreint d'acteurs qui ont tout intérêt à appuyer l'action du groupe car ils seront les premiers bénéficiaires des résultats de cette action. Les contributeurs ont ainsi un intérêt personnel à ce que l'action entreprise par le groupe réussisse : ils seront plus enclins à fournir un effort qui sera récompensé avec un retour sur investissement direct. Le nombre relativement faible d'acteurs concernés permet également aux groupes d'intérêts de minimiser ses coûts en termes de coordination des comportements et de définition des positions communes. Dans cette hypothèse, le groupe peut facilement prévoir des sanctions contre ses membres en cas de non-contribution à l'effort collectif, chacun pouvant s'estimer lésé par cette non-participation.

Les coûts organisationnels des groupes d'intérêts économiques apparaissent donc minimes, surtout lorsqu'on les compare à ceux des groupes de « deuxième génération » que sont les groupes d'intérêts publics ou civiques.

#### b) Les groupes de défense d'intérêts non économiques

Depuis 1986, les domaines concernés par les législations européennes ont été sans cesse plus nombreux. Si le projet européen est à l'origine productiviste et économique, le Traité de Maastricht marque une première étape dans l'extension des compétences communautaires à des domaines<sup>31</sup> qui dépassent clairement l'objectif original de l'Union. Maastricht refonde le projet européen en une Union « sans cesse plus étroite » dont la vocation politique et sociale est clairement affichée et qui se soucie de renforcer la légitimité et l'efficacité des ses institutions.

---

<sup>30</sup> SIDJANSKI (D.), « Les groupes de pression dans la Communauté européenne », *Il Politico*, n°473, 1982, pp.539-560

<sup>31</sup> Les nouvelles politiques communautaires (premier pilier de l'Union) mises en place par le Traité de Maastricht sont : les réseaux transeuropéens; la politique industrielle; la protection du consommateur; l'éducation et la formation professionnelle; la jeunesse; la culture. Les deuxième et troisième piliers sont respectivement consacrés à la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC) et aux Justice et Affaires Intérieures.

Le traité d'Amsterdam, quant à lui, vient renforcer la dimension citoyenne de l'Union en élargissant le catalogue des droits fondamentaux devant être respectés sur tout le territoire de la Communauté<sup>32</sup>. Les changements introduits par les traités de Maastricht et d'Amsterdam donnent ainsi une nature plus politique et citoyenne au processus européen, déployant les compétences de l'UE dans des domaines tels que le social, la santé, l'éducation, la justice, la citoyenneté ou encore l'immigration.

Dès lors, ce ne sont plus seulement les entités économiques qui peuvent voir leurs intérêts touchés par les législations communautaires. L'intégration politique de Maastricht et le projet citoyen d'Amsterdam vont ouvrir un espace de revendication pour des groupes qui n'ont généralement qu'une faible écoute au plan national : les groupes de défense d'intérêts publics.

Ces derniers vont, pour la plupart<sup>33</sup>, venir s'installer à Bruxelles à partir des années 1990 (encore peu développée en 1993), entraînant de fait un changement dans la structure du lobbying au niveau communautaire. Dans le contexte du marché politique européen, on assiste ainsi à l'émergence de nouveaux concurrents pour les groupes d'intérêts économiques. Selon D. Sidjanski<sup>34</sup>, ces groupes qu'il qualifie de *groupes de promotion* vise eux à la défense d'intérêts diffus, généraux qui touchent un public large voire l'ensemble des individus affectés par la construction communautaire. Ce sont les « groupes idéologiques ou groupes qui assument la défense d'une cause » qui défendent des intérêts dispersés entre une multitude d'entités séparées dont les résultats profitent à tous, indépendamment de l'énergie ou des ressources investies par chacun dans l'action d'influence.

Dans la concurrence qui les oppose aux groupes d'intérêts économiques, les groupes d'intérêts publics et civiques font face à certaines difficultés. Tout d'abord, ils interviennent dans des domaines dont la compétence européenne est récente et ils doivent donc faire la preuve de leur efficacité pour espérer retenir l'attention des décideurs. Pour ce qui est de la collecte des ressources, ces groupes font en majorité appel à la générosité de leurs membres pour financer leurs actions. Cela pose bien évidemment le problème du *free-rider* : comment contraindre des individus ou des entités de contribuer à une action commune si chacun sait que, quel que soit son niveau de contribution individuelle, il tirera bénéfice des résultats de cette action ? Cette question reste très difficile à résoudre pour des groupes qui en plus peuvent avoir du mal à coordonner les comportements des différents contributeurs dont les intérêts ne

---

<sup>32</sup> On peut citer comme innovations principales : l'élargissement du principe de non-discrimination (basée sur la nationalité, mais aussi le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les croyances, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle), de nouvelles dispositions concernant l'égalité entre les hommes et les femmes dans le traité instituant la Communauté européenne ou encore l'insertion du principe d'intégration de l'environnement dans les autres politiques.

<sup>33</sup> Certains groupes vont tout de même émerger dès les années 1960 comme le Bureau européen des consommateurs ou encore le Bureau environnemental européen en 1974.

<sup>34</sup> Opus précité

coïncident pas toujours selon le domaine envisagé. De par leur objet même (la défense d'intérêts diffus), les groupes de promotion connaissent des problèmes organisationnels plus importants qui entraînent un surcroît de dépenses malvenu.

Toutefois, ce problème d'une base très large difficilement mobilisable apparaît aussi comme un atout important des groupes de promotion : leur prétention à la représentativité d'un grand nombre d'intérêts et au soutien populaire peut être un moyen de pression et de se faire entendre de certaines enceintes politiques, notamment du Parlement européen. De fait, les ressources potentielles de ces groupes sont considérables mais cela suppose encore que la question du passager clandestin soit résolu afin d'optimiser leur capacité à capter de la ressource et à influencer sur le marché politique. Afin de réaliser des économies d'échelles, ces groupes peuvent se réunir et constituer des alliances afin de mutualiser certaines de leurs ressources et défendre un point de vue commun, qui pèsera alors encore plus lourd auprès des instances européennes.

D'autre part, certains groupes d'intérêts (notamment publics) reçoivent des aides directes de la Commission européenne, pour peu que les intérêts qu'ils défendent coïncident avec les priorités et objectifs établis dans le cadre des diverses politiques de l'UE (notamment : les affaires sociales, la recherche et le développement, l'éducation, l'environnement, la protection des consommateurs et les politiques extérieures). Cette participation financière vise à densifier les liens entre les institutions communautaires et les groupes défendant des intérêts publics/civiques pour la plupart. Cela montre que la Commission européenne considère ces groupes comme des « partenaires »<sup>35</sup>. Des procédures relatives à l'utilisation conformes de ces fonds sont mises en place sans toutefois faire peser une charge financière ou administrative superflue aux ONG. Par exemple, en matière de protection des droits fondamentaux, le Programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination<sup>36</sup> a financé jusqu'en avril 2007 quatre grands réseaux européens d'ONG<sup>37</sup> à hauteur de trois millions d'euros par an (sur un budget annuel de 19 millions d'euros alloué au programme) pour couvrir leurs frais d'exploitation.

Ce cofinancement apporté par les institutions communautaires, s'il a pour but de permettre l'existence de canaux d'expression pour les citoyens, n'en conduit pas moins à créer un lien de dépendance matérielle entre les associations subventionnées et les institutions

---

<sup>35</sup> Communication de la Commission COM (2000) 11 final, du 18 janvier 2000 intitulée « La Commission et les organisations non gouvernementales: le renforcement du partenariat »

<sup>36</sup> Décision [2000/750/CE](#) du Conseil du 27 novembre 2000 établissant un programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination (2001-2006).

<sup>37</sup> AGE (Plate-forme européenne des personnes âgées), ILGA-Europe (Association internationale des lesbiennes et des gays – Europe), l'ENAR (Réseau européen contre le racisme) et le FEPH (Forum européen des personnes handicapées).

communautaires. C'est pourquoi certaines ONG peuvent refuser une telle aide financière, comme c'est le cas de Greenpeace qui est financée à 100% par les dons de ses adhérents-donateurs.

### c) La professionnalisation

Pendant longtemps, jusqu'au milieu des années 1990, alors que les entreprises avaient encore le quasi-monopole absolu du dialogue avec les institutions européennes, le recours à des lobbyistes professionnels, engagés par les entreprises ou par des organisations nationales de défense d'intérêts, est resté marginal. La tendance générale était alors le lobbying direct auprès des institutions européennes sans passer par des intermédiaires. Toutefois, ces professionnels étaient sollicités à titre complémentaire par les entreprises disposant déjà d'un département d'affaires publiques (souvent limité à la portion congrue et surtout utilisé pour répondre à des menaces immédiates sur le marché) afin d'identifier de nouveaux sujets politiques et de nouvelles tendances législatives.

La véritable entrée de ces acteurs sur le marché politique européen se fera après l'adoption de l'AUE et la préparation du Traité de Maastricht. On peut distinguer deux formes de professionnalisation de la représentation des intérêts<sup>38</sup>.

D'une part, les groupes d'intérêts économiques ainsi que les associations civiques font de plus en plus appel, pour les représenter, à des « professionnels de la représentation des intérêts » que sont les cabinets d'avocats, les cabinets de conseil en lobbying, les cabinets d'affaires publiques ou encore les consultants individuels. En 2002, on compte ainsi plus de trois cents professionnels de la représentation d'intérêts installés à Bruxelles qui font vivre le marché du consulting politique au niveau européen. Si ce marché est encore dominé par les cabinets d'avocats (type de cabinets qui ont le plus augmenté entre 1980 et 1990), les cabinets de conseil en lobbying ont réussi à s'affirmer sur la scène européenne, grâce notamment à leur savoir-faire en matière de veille économique et politique (activité dont la demande a fortement augmenté à mesure qu'émergeait les groupes civiques au niveau européen). Parmi les clients de ces cabinets de consulting, on retrouve logiquement toute la palette des intérêts concernés par les décisions prises au niveau communautaire : les institutions gouvernementales, les ONG, les organisations professionnelles...

Dans la structure du marché du lobbying au niveau communautaire, les professionnels de la représentation d'intérêts constituent donc aujourd'hui des acteurs incontournables pour

---

<sup>38</sup> Voir GROSSMAN (E.) et SAURUGGER (S.), « Les groupes d'intérêts : action collective et stratégies de représentation », collection *U*, Armand Colin, 28 mars 2006, p. 209 à 212

des groupes qui peuvent être en manque de ressources. La continuité de l'établissement de ces cabinets et leur contribution au marché de la décision politique doit donc être considérée comme un élément important et structurant du système politique européen.

L'autre forme de professionnalisation qui se fait jour concerne celle qui touche les structures internes des groupes actifs au niveau communautaire. Ainsi, en particulier dans les groupes de défense d'intérêts publics et civiques, on assiste au déclin de la logique militante pour privilégier l'expertise : la base traditionnelle des militants doit de plus en plus laisser la place à des professionnels disposant d'une formation juridique, commerciale ou en communication et qui sont donc mieux à même de comprendre un processus décisionnel communautaire très complexe. Si la logique de carrière ne remplace pas systématiquement la logique militante, elle s'impose néanmoins comme un moyen pour un groupe de disposer de ressources humaines qualifiées pour discuter en experts avec les décideurs européens.

A côté de ce recrutement accru de « professionnels du lobbying » à l'intérieur des groupes actifs au niveau communautaire, on doit aussi souligner une autre dimension de la professionnalisation de la structure interne des groupes : on observe une plus grande division interne du travail. Ainsi, les groupes ont engagé une réforme organisationnelle autour de certaines nécessités pour assurer la réussite de leurs actions et revendications. Parmi ces nécessités, on trouve notamment le fait de parler « bruxellois », de posséder du capital social mobile (savoir faire utilisable dans différents groupes), d'être capable de transformer la présentation de demandes en formes d'expertise, de comprendre le fonctionnement de la comitologie ou encore de savoir se servir des médias.

Justin Greenwood<sup>39</sup> se base sur près de 1400 eurogroupes pour donner un aperçu de la situation du lobbying au niveau communautaire. Selon cette étude, les groupes d'intérêts économiques, installés pour certains avant même l'AU, représentent 66% de la totalité des eurogroupes sur Bruxelles tandis que les groupes d'intérêts civiques restent beaucoup moins nombreux (20% du total) suivis des professionnels (11%) puis des syndicats (3%)

La « cartographie » des groupes d'intérêts a évolué à mesure que s'approfondissait le processus d'intégration communautaire : l'extension des domaines de compétence de l'Union a forcé les groupes d'intérêts nationaux à adopter des stratégies nouvelles afin de faire valoir leurs intérêts auprès de ce nouveau niveau de gouvernance devenu déterminant au fil des ans dans une variété toujours plus grande de politiques publiques. Cette extension progressive et constante des compétences communautaires a donc eu pour effet de favoriser l'émergence du marché politique dans lequel évolue les groupes de défense d'intérêts.

---

<sup>39</sup> Justin Greenwood, « Interest representation in the European Union », Palgrave MacMillan, avril 2003, 328p.

## 2 – Les stratégies mises en place par les groupes de défense d'intérêts au niveau communautaire

### a) L'eupéanisation des structures

L'intégration européenne s'est donc accompagnée d'une affirmation de la présence de différents groupes d'intérêts dans le paysage communautaire. Plus encore, ce processus de développement des compétences communautaires et l'existence de structures de gouvernance européenne ont eu des conséquences en termes de transformation des groupes d'intérêts au niveau national : c'est ce que la doctrine connaît sous le terme d'*eupéanisation*. S'il existe un débat théorique depuis la fin des années 1990 quant à l'essence même de cette notion<sup>40</sup>, la doctrine semble aujourd'hui d'accord pour dire que l'eupéanisation correspond à l'influence qu'exerce l'intégration européenne sur le niveau national (*downloading*).

L'émergence de structures de gouvernance communautaires a eu pour effet sur le plan national d'obliger les acteurs politiques à s'adapter à l'intégration européenne en intégrant ses procédures et en réformant leurs stratégies nationales. Pour les groupes d'intérêts, il s'agit là de développer et renforcer les voies politiques existantes au niveau national et communautaire.

Cette question est particulièrement sensible pour les groupes d'intérêts nationaux, qu'ils soient économiques ou non, le défi européen créant chez eux d'importantes tensions organisationnelles. Pour comprendre les transformations induites sur les groupes d'intérêts, Balme (R.), Chabanet (D.) et Wright (V.)<sup>41</sup> ont élaboré une typologie des réactions et des stratégies des groupes d'intérêts et des mouvements sociaux nationaux face à l'intégration européenne.

Ils distinguent, en premier lieu, une forme de transformation minimale des groupes, respectueuse du cadre national, c'est-à-dire l'*internalisation*. Cette dimension de l'eupéanisation est capitale pour les groupes d'intérêts économiques en particulier. C'est lorsque les groupes mobilisent sur une base locale ou nationale autour d'enjeux européens pour

---

<sup>40</sup> La doctrine s'est d'abord interrogée sur la question de savoir si l'eupéanisation correspondait au processus d'intégration européenne (« up-loading ») ou s'il s'agissait plutôt de l'influence qu'exerce cette intégration sur le niveau national (down-loading), postulat qui a été retenu par la majorité de la doctrine.

La définition proposée par RADAELLI (C.) dans son ouvrage « The domestic impact of European Union public policy : Notes on concepts, methods and challenge of empirical research » (in *Politique Européenne*, n°5, 2001 p. 107-142) a le mérite de rassembler les différents points communs aux différentes approches : « processus de construction, diffusion et institutionnalisation de règles formelles et informelles, de procédures, de paradigmes politiques, de styles, de « manières de faire des choses » et de croyances et normes partagées qui sont définis et consolidés lors de la fabrication des politiques communautaires et ensuite incorporés dans les logiques de discours, identités, structures politiques et politiques publiques nationales »

<sup>41</sup> BALME (R.), CHABANET (D.) et WRIGHT (V.) (sous la direction de.), « L'action collective en Europe », Paris, Presses de Sciences Po, 2002, 542 p

mener des actions le plus souvent de type protestataires. On peut citer comme exemple le cas des mobilisations des pêcheurs européens aux mois de mai et de juin 2008 à travers de nombreux pays européens (France, Espagne, Italie) face en particulier à la flambée des prix du gazole. Pour se faire entendre, les organisations représentatives des pêcheurs ont ainsi pris prioritairement contact avec les ministères nationaux afin de représenter leurs intérêts, auprès notamment du Conseil européen. On le voit, l'action reste ici encadrée par les frontières nationales : les groupes d'intérêts nationaux vont se concerter et se mettre d'accord (« front uni contre Bruxelles ») afin de faire pression sur les autorités nationales qui devront porter leurs voix devant les partenaires européens.

Les auteurs mettent aussi en avant un type d'eupéanisation qui, bien que l'action soit menée au niveau communautaire, reste inscrite dans le cadre national : c'est l'*externalisation*. C'est la forme d'eupéanisation la plus communément associée avec les groupes d'intérêts économiques. Ainsi, tout en gardant leurs sièges dans l'un des Etats de l'Union (la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni continuent d'héberger quelque 34% des groupes qui ont des activités au niveau communautaire), ces groupes se déplacent à Bruxelles avec pour objectif une prise de contact direct avec les institutions européennes afin de promouvoir leurs intérêts spéciaux.

Les autres formes d'eupéanisation dégagées par ces trois auteurs dépassent le cadre national et impliquent une transformation organisationnelle des groupes d'intérêts nationaux. Il s'agit tout d'abord de la *supranationalisation*, qui correspond à une institutionnalisation des liens entre groupes d'intérêts nationaux au niveau communautaire. Ce sont les « eurogroupes » nés à partir des années 1960 et qui bénéficient de l'appui de la Commission Européenne. Ces eurogroupes fédèrent des associations nationales ou des grandes entreprises : BusinessEurope (anciennement Union des industries de la communauté européenne UNICE), COPA (Comité des organisations professionnelles agricoles), CES (Confédération européenne des syndicats). Ce sont autant d'exemples de secteurs d'intérêts qui ont compris très tôt la nécessité pour eux de s'organiser en alliance de groupes nationaux au niveau européen. Ces eurogroupes sont un outil essentiel de la réussite des groupes d'intérêts nationaux dans leur volonté d'agir au niveau européen. En effet, il est clair que plus le point de vue présenté aux institutions communautaires est européen, plus il a de chance d'être sérieusement étudié.

La dernière forme d'eupéanisation est celle qui implique la transformation des acteurs eux-mêmes, dont les intérêts se doivent d'être défendus prioritairement au niveau européen. Dès lors que le niveau pertinent de l'action est plus large que le seul niveau national, on assiste à ce que les auteurs appellent l'*internationalisation*.



## b) Les principes de la bonne intervention du représentant d'intérêt

La réussite d'une action d'influence auprès des institutions communautaires oblige le représentant d'intérêt à tenir compte de plusieurs facteurs essentiels : il doit disposer de certaines qualités et qualifications personnelles qui vont se révéler être déterminante dans l'activité d'influence :

- une certaine culture juridique et politique au service d'un travail de suivi et de veille : il faut préciser que la plupart des lobbyistes professionnels sont issus des filières de droit, d'économie ou de sciences politiques. Ils doivent aussi avoir une connaissance approfondie de l'actualité politique et économique européenne pour être capable d'anticiper tout besoin de régulation ou tout danger qui se ferait jour dans leur domaine d'intérêt. Cela suppose de leur part de s'informer de manière permanente des nouveaux projets auxquels réfléchit la Commission. Cette veille législative se fait notamment via les sites internet des institutions européennes, comme l'observatoire législatif du Parlement (CEIL), le Journal officiel de l'Union européenne ou les agences de presse comme l'Agence Europe. Toutefois, ce travail de suivi, de veille et de propositions est insuffisant pour pouvoir espérer influencer le processus décisionnel ;

- parler plusieurs langues : le représentant d'intérêt doit être capable de « rentrer dans le monde de l'autre », ce qui implique notamment que ces acteurs soient capables de communiquer le plus possible dans la langue de leur interlocuteur. Or, au niveau de l'Union, on compte pas moins de 23 langues officielles avec trois langues de travail qui sont l'anglais, le français et l'allemand. Pour le représentant d'intérêt, la connaissance de l'anglais et d'une autre langue, en plus de sa langue maternelle, est une condition essentielle de l'efficacité de son action auprès des institutions européennes. Cela témoigne d'une certaine ouverture d'esprit et on peut penser que cela permet de nouer des contacts plus approfondis et peut être plus personnels avec la personne qui entend parler sa langue maternelle ;

- l'adaptabilité : le représentant d'intérêt doit être préparé à affronter l'imprévu, surtout s'il s'agit d'un professionnel. Une bonne gestion des demandes du client suppose pour le lobbyiste de faire face aux situations de crise, par exemple dans l'hypothèse où un de ses clients fait une demande tardive de prestations. Le lobbyiste devra essayer de rattraper la situation, en intervenant le plus vite possible. Cela exige de sa part une capacité à analyser objectivement l'état du dossier : à quel stade se trouve-t-on de la prise de décision, quels moyens restent-ils à

mettre en œuvre (suppose une connaissance approfondie des procédures de prise de décision), quel membre du réseau peut-on activer pour sauver la situation... ;

- la nécessité d'une européanisation du discours : lorsqu'il s'adresse à la Commission ou au Parlement européen, par la voie écrite ou la voie orale, le représentant ou le groupe d'intérêt doit défendre sa proposition en la replaçant dans le contexte de la construction européenne, il ne peut se contenter de mettre en avant les éventuels intérêts nationaux ou particuliers que la mesure affecterait. En effet, les institutions communautaires agissent dans la limite de leurs attributions et des objectifs du traité, notamment au regard du principe de subsidiarité<sup>42</sup> : l'intervention législative communautaire n'interviendra que si les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres. Aux termes du traité, les institutions communautaires doivent donc s'attacher à justifier leur intervention en exposant les avantages d'une action au niveau communautaire. Cette tâche est en particulier le fait de la Commission, puisque c'est elle qui formule les propositions législatives. Les groupes d'intérêts, dans leur approche de la Commission, doivent donc nécessairement porter un message européen s'ils veulent se faire entendre ;

- le timing de l'intervention : les groupes de défense d'intérêts doivent également trouver le bon moment pour intervenir dans le processus décisionnel. Plus elle est précoce et continue, plus l'action d'influence a une chance de réussite. Dès en amont du travail de formulation de la proposition par la Commission, les groupes de défense d'intérêts doivent s'assurer d'entretenir des contacts avec les comités institutionnalisés ou ad hoc mis en place par la Commission pour l'assister. L'accès des groupes à la Commission dès la mise en chantier de la proposition législative, puis tout au long du processus décisionnel, est un élément essentiel du succès de l'action d'influence ;

- la constitution d'un réseau : les groupes de défense d'intérêts doivent multiplier les contacts pertinents, ce qui suppose d'avoir une connaissance aigüe des rouages de la prise de décision en Europe. Ils doivent aussi disposer d'une infrastructure viable et performante de communication afin de toucher le plus grand nombre de personnes susceptibles d'entendre leurs points de vue.

Le succès d'une action d'influence repose en grande partie sur cette capacité du représentant d'intérêt à se construire et à mobiliser son réseau. Les groupes ou un professionnel de la représentation d'intérêt doit développer et maintenir un carnet d'adresse conséquent de toutes les personnes impliquées dans la matière considérée, c'est-à-dire les fonctionnaires des

---

<sup>42</sup> Article 5 du Traité instituant la Communauté Européenne

différentes institutions européennes, les fonctionnaires des représentations permanentes des Etats membres ainsi que les autres groupes de lobbying. Ces données doivent être régulièrement remises à jour et il est nécessaire pour le lobbyiste d'entretenir et d'activer ce réseau assez souvent (par téléphone, par mail) pour éviter qu'il ne devienne inopérant. Cette vitalisation constante du réseau ne doit toutefois pas tourner au harcèlement.

La création d'un réseau suppose également une vraie démarche personnelle des représentants d'intérêts, qui doivent s'efforcer de construire une relation de confiance entre eux et les personnes visées par leurs interventions. A la base de cette confiance, on peut notamment identifier la question de la réputation des groupes d'intérêts : les fonctionnaires européens ont la possibilité d'exclure certains intérêts lorsqu'ils considèrent qu'ils ne présentent pas de caractère représentatif ou tout simplement qu'ils ne les connaissent pas.

Au départ, les professionnels du lobbying souffraient de leur manque de réputation publique dans l'accès aux institutions par rapport notamment au monde économique. Cet état de fait a changé à mesure que de plus en plus d'entreprises, grandes ou petites, ainsi que d'acteurs non gouvernementaux mais défendant des intérêts publics (ONG) ont voulu accéder aux institutions communautaires. Ils vont se tourner vers ces professionnels qui vont alors acquérir cet élément de réputation indispensable.

Dans le cadre des contacts personnels ou ad hoc entre institutions et groupes de défense d'intérêts, cette question du réseau se pose notamment à l'occasion de l'organisation d'événements par des lobbyistes professionnels ou par des groupes. Ainsi, les lobbyistes professionnels peuvent organiser des rencontres entre leurs clients et des fonctionnaires européens ou des députés européens. Ces rencontres prennent la forme d'invitation à déjeuner par exemple. Une telle invitation est généralement réservée aux personnes les plus intéressantes pour relayer les préoccupations du client. Dans ce cas précis, le lobbyiste devra s'occuper de trouver le bon restaurant discret et de qualité. Il s'attachera ensuite à donner le ton du repas, en l'introduisant par une allocution courte remerciant les invités et leur rappelant la raison de leur présence. Il sera aussi attentif au timing du repas (avant, pendant, après), aux facilités pour accéder au restaurant et à d'autres détails de ce genre qui conditionnent sur la forme la réussite de la rencontre. Pour ce genre de rencontre informelle, formellement, c'est le lobbyiste qui paie mais cette dépense sera facturée plus tard au client. Les groupes de défense d'intérêt peuvent aussi préparer des rencontres entre des acteurs d'un secteur concerné mêlant fonctionnaires, membres des organisations de la société civile, députés... La préparation de telle réunion demande tout d'abord d'envoyer un nombre très important d'invitations, de l'ordre de cinq invitations pour une réponse, sous forme écrite et qui indique clairement le nom, les titres et les adresses ainsi que l'entête de l'organisation hôte. L'invitation doit être écrite dans des versions

linguistiques pertinentes (anglais, langue du client, langue de l'interlocuteur invité) et doit fournir une présentation sommaire de la réunion avec son objectif, la date et le lieu de rencontre ainsi qu'un talon de réponse (adresse, mail). L'invitation doit être envoyée au minimum deux mois avant l'évènement puis l'invité devra être relancé cordialement, par mail ou par fax par exemple ;

- l'utilisation des nouvelles technologies de communication : à côté des campagnes d'opinion traditionnelles (pétition, piquet de grève, manifestations), internet est devenu un outil privilégié des lobbyistes car il est à la fois une source d'information et un moyen essentiel pour les groupes de défense d'intérêts d'exercer leurs activités. Il s'agit en effet d'un outil incomparable de communication : c'est un moyen de diffuser leurs idées et de défendre leurs causes à moindre coûts, notamment pour les ONG. Internet est aussi un instrument formidable de mobilisation de l'opinion publique, des médias ou du réseau.

Dans les relations entre les groupes d'intérêts et les institutions communautaires, certains auteurs<sup>43</sup> ont pointé l'émergence d'une relation d'élite à élite basée sur la confiance entre certains groupes « insiders » et les officiels de l'UE. De fait, les institutions communautaires ont la possibilité d'inviter ou d'exclure certains intérêts en établissant des critères de comportement pour une participation de certains groupes à ses comités ou forums politiques exclusifs. On peut ainsi parler d'un système de relation pluraliste entre élites (« elite pluralism ») : il s'agit d'un système de lobbying dans lequel l'accès aux forums politiques et aux comités est en général restreint à un nombre limité d'acteurs pour qui cette appartenance est concurrentielle mais vivement recommandée. L'accès des groupes aux institutions y est donc plus restrictif et plus compétitif. L'auteur met aussi en avant le fait que ce sont les entreprises qui se sont placées en situation d'« insiders » après 1986 qui vont bénéficier le plus ensuite de la « fermeture » (« closing down ») graduelle de l'accès à la Commission face à la surcharge de représentation d'intérêts (« interest overload ») des années 2000. Toutefois, à partir des années 1990, les groupes d'intérêts publics vont être intégrés par les institutions européennes dans la notion de société civile organisée, dont la consultation est devenue un objectif central pour différents services, en particulier dans les domaines de l'environnement, de la santé, du développement ou encore de la politique sociale.

---

<sup>43</sup> COEN (D.), « The evolution of the large firm as a political actor in the European Union », in Journal of European Public Policy, 1997, pp. 91-108

Ainsi, les groupes de défense d'intérêts disposent d'une large panoplie de méthodes pour aborder les institutions communautaires. Il faut préciser qu'il est dans l'intérêt de l'Union d'améliorer la visibilité de toutes les structures permettant aux citoyens d'Europe de contribuer au travail commun de construction puisque cette visibilité politique est source de transparence. Dans nos sociétés modernes, cette visibilité est principalement le fruit du travail des médias. Or, en règle générale, on trouve peu de médias qui ont une connaissance suffisamment approfondie de la structure et des politiques de l'Union pour être capable de dresser un tableau réellement objectif des activités de l'Union. On constate ainsi un intérêt très modéré pour le thème « Europe » dans l'actualité quotidienne, sauf en cas de questions d'actualités ou sur le thème porteur des « dysfonctionnements de Bruxelles ». Cela attise la méfiance latente des citoyens à l'égard de l'Union : le reproche d'une bureaucratie éloignée des préoccupations des gens et dont les structures de décision seraient dépourvues de toute transparence est courant dans le discours des citoyens européens. Que les médias en soient en partie responsables ou pas, les institutions européennes ont pris conscience de ce manque de proximité avec le citoyen et leur réponse est double : associer le citoyen à la prise de décision et rendre le processus de décision plus transparent.

## II – L'exercice de l'activité de représentation des intérêts au niveau communautaire

Tout d'abord, nous allons analyser ici les différents points d'accès des groupes de défense d'intérêts au processus décisionnel et législatif communautaire. Nous verrons qu'il en existe une multitude et que les groupes d'intérêts peuvent agir à l'intérieur ou de l'extérieur de la structure institutionnelle de l'Union. Toutes ces possibilités offertes aux groupes d'intérêts posent cependant la question de la régulation de l'accès de ces groupes auprès des institutions communautaires ainsi que celle des conditions de la consultation.

### A – L'intervention des groupes d'intérêts dans le processus législatif communautaire

Tout au long du processus législatif, les groupes de défense d'intérêts vont essayer d'accéder aux différentes institutions pour faire valoir leurs propositions. Il existe pour eux un vaste choix de moments d'actions et de lieux d'action. L'intervention peut être interne, si le groupe participe à un comité institutionnalisé, aux organes consultatifs ou à une agence européenne, ou externe.

#### 1 – Les étapes de l'intervention dans le processus législatif communautaire

Ici, nous envisageons les actions menées sur des domaines dans lesquels la codécision s'applique et qui impliquent donc pleinement le Parlement européen. Il faut préciser que dans les autres hypothèses que la codécision, une action auprès du Parlement perd de sa pertinence pour les groupes de défense d'intérêts. Ils devront se concentrer sur la Commission et surtout porter une grande part de leurs efforts au niveau national pour espérer influencer la décision du Conseil.

##### a) L'initiative

Il s'agit de la première étape du processus législatif européen qui implique notamment la Commission et le Comité des représentants des Etats membres (COREPER). La procédure d'initiative proprement dite n'est engagée qu'une fois que le besoin de régulation s'est exprimé. En effet, à la base de toute législation, on retrouve un besoin de régulation exprimé par différents acteurs, institutionnels ou pas, qui désirent améliorer leur environnement politique,

économique ou social. Un texte de droit dérivé ou les traités eux-mêmes peuvent aussi prévoir la nécessité de légiférer dans un domaine particulier.

A l'initiative de cette idée, on retrouve bien sur les institutions européennes elles-mêmes, et notamment la Commission, mais aussi les Etats membres qui peuvent, directement ou par le biais du Conseil, orienter les travaux de la Commission dans un secteur où ils jugent qu'une intervention est nécessaire. Le Conseil lui-même peut demander à la Commission de « procéder à toutes études qu'il juge opportunes et de lui soumettre toutes propositions appropriées »<sup>44</sup> et le Parlement européen peut également, à la majorité de ses membres, demander à la Commission de soumettre toute proposition appropriée<sup>45</sup>.

Toutefois, les seuls acteurs institutionnels ne sont pas en jeu. Les groupes de défense d'intérêts et les milieux intéressés ont la possibilité d'avoir des contacts directs avec les institutions communautaires, pour leur soumettre leurs observations et leurs revendications concernant un domaine particulier. Ils se tournent en général vers la Commission, et plus exactement vers le commissaire du domaine concerné par la future proposition assisté de son cabinet, ainsi que vers les DG sous l'autorité de ce même commissaire. Si le cabinet du Commissaire n'a hiérarchiquement aucun rapport avec les directions générales, il assiste le commissaire dans son travail quotidien et ses membres lui expriment leurs avis sur les travaux des différents services. Les membres du cabinet du Commissaire constituent donc des cibles importantes pour les représentants d'intérêts. A ce stade, il est important pour le représentant d'intérêt de bien cibler le fonctionnaire compétent dans le domaine qui l'intéresse. Cette tâche est relativement facilitée par la structure bureaucratique de la Commission, qui dispose de peu de fonctionnaires parfois responsables de pans entiers de politique et qui ont tendance à protéger leurs attributions. Si le représentant d'intérêt noue contact avec cette personne clé, il trouvera là un point d'accès très intéressant pour la réussite de son action.

Une étude de 1991, citée par B. Vayssière, expose les différentes sources des propositions législatives de la Commission. Tout d'abord, cette dernière se voit imposer l'élaboration de telle proposition en vertu d'accords internationaux (28% des propositions législatives y trouvent leur source), du fait des Traités qui prévoient l'adoption d'acte obligatoires (8%) ou encore suite à une décision de la Cour (17%). D'autre part, un peu plus de 10% de ces propositions viennent de programmes pré-établis par le Conseil. Dans toutes ces hypothèses, la Commission a l'obligation de présenter une proposition, elle dispose de peu de marge d'appréciation. Ce n'est pas le cas lorsque la proposition législative trouve sa source dans des demandes faites par des entreprises (8%) ou du fait de la Commission elle-même

---

<sup>44</sup> Voir article 208 du Traité CE

<sup>45</sup> Voir article 192 Traité CE

(6%) : ici, la Commission bénéficie d'un large pouvoir d'appréciation quant à la forme, au contenu et au champ d'application de la future proposition.

Ainsi, les groupes de défense d'intérêts peuvent se tourner vers la Commission pour lui demander d'agir dans un domaine particulier : cette possibilité constitue l'un des moyens d'accès essentiels des groupes au processus décisionnel au sens large. C'est elle qui va se saisir de l'« idée » pour la transformer en proposition législative.

#### b) La formulation de la proposition législative

Dans le système institutionnel communautaire, c'est la Commission qui dispose du droit d'initiative des propositions législatives<sup>46</sup>. Une fois que le besoin de régulation s'est exprimé, la Commission va activer les services concernés pour qu'ils mettent en branle la machine à proposition en lui fournissant des informations sur le secteur où le besoin de régulation se fait sentir. Les services concernés vont donc produire des études, organiser des séminaires avec les parties intéressées ou encore consulter les comités qui l'assistent dans son travail législatif, notamment lorsqu'il s'agit de domaines techniques. A ce stade, les groupes d'intérêts doivent absolument participer aux entretiens préliminaires organisés s'ils espèrent faire valoir leur point de vue. Les contacts sont alors plus ou moins formels et c'est le moment pour les représentants d'intérêts de se positionner en tant qu'experts capables d'apporter un surplus de compétence et de pragmatisme au débat engagé au sein des services de la Commission.

Le ou les services concernés de la Commission vont rédiger le Document de travail interne, qui n'a pas vocation à être publié. Ce document doit être une synthèse des opinions exprimées dans l'hypothèse où différents services sont concernés par le projet de législation. Ce « non paper » est un document très demandé par les représentants d'intérêts car il souligne les grandes lignes de la future proposition de la Commission et il est un bon indicateur pour eux des efforts qu'ils devront fournir pour faire pencher la balance de leur côté. Ce document de travail interne est ensuite peaufiné à l'occasion des consultations publiques menées en particulier à travers la publication des livres verts.

La consultation lancée à la publication du Livre vert est un des moments cruciaux qu'un représentant d'intérêt ne peut se permettre de manquer. Dans ce document, la Commission présente les premiers grands axes de la future proposition législative et elle cherche à évaluer l'impact de la proposition pour les parties concernées. Elle s'interroge également sur la

---

<sup>46</sup> Ce droit est exclusif pour les matières relevant du premier pilier Communautés européennes et il est partagé avec les Etats membres dans les deuxième et troisième piliers.



justification d'une nouvelle législation au niveau communautaire par rapport au principe de subsidiarité. La consultation est lancée en particulier sur internet (site Votre point de vue sur l'Europe) et les réponses doivent être envoyées avant une date limite. Si tous les acteurs concernés peuvent participer à cette consultation, il s'agit là pour les groupes d'intérêts, s'ils n'ont pas agi avant, de la dernière vraie occasion de marquer la future proposition législative de leur empreinte, puisqu'aucune décision formelle n'a encore été prise.

Par souci de légitimité, la Commission se doit de tenir compte des résultats de cette consultation : selon la teneur positive ou négative des contributions qu'elle a reçue, la Commission peut soit abandonner sa proposition, soit décider d'aller plus loin en publiant un livre blanc qui va intégrer les observations des parties intéressées. Le livre blanc est en général plus concret sur les mesures à prendre puisque la Commission a pu profiter de l'expertise externe des principaux destinataires de l'acte. Une deuxième série d'avis peut alors être demandée par la Commission, notamment au Parlement européen mais aussi aux divers groupes intéressés. Là encore, ils doivent répondre présent pour consolider leur influence.

Le représentant d'intérêt doit construire une stratégie d'action précoce en participant à toutes les phases de la consultation externe. En effet, pour mettre toutes les chances de son côté, l'action du représentant d'intérêt doit intervenir avant la présentation par la Commission de sa proposition législative au Conseil et au Parlement. Dans le cas inverse, le représentant d'intérêt aura manqué certaines des meilleures occasions de se faire entendre dans le processus décisionnel. Les groupes doivent donc se tenir informés en continu du travail des institutions européennes. Par exemple, le plus tôt possible, ils doivent se procurer le calendrier parlementaire pour préparer les documents de fond qui serviront le moment venu à argumenter devant les parlementaires européens.

Enfin, la Commission formule un projet définitif qui sera transmis aux chefs de cabinet de chaque Commissaire, qui devront ensuite l'approuver à l'unanimité lors d'une réunion de la Commission. Une fois entérinée, la proposition législative de la Commission est transmise au Conseil et au Parlement européen qui la traiteront simultanément.

#### c) L'examen de la proposition législative par le Conseil (1<sup>ère</sup> lecture)

Une fois formulée par la Commission, la proposition législative est transmise au Conseil et va être mise à l'ordre du jour d'un des ses groupes de travail ou comités. Ces derniers réunissent des représentants des Etats membres, et notamment des experts des ministères nationaux et les fonctionnaires des Représentations permanentes des Etats membres (RP). Ces

groupes vont étudier la proposition de la Commission et tenter de négocier un premier consensus, concluant souvent l'accord de fait qui sera formalisé par le COREPER.

A ce stade, les groupes d'intérêts peuvent agir en démarchant auprès des bureaux de représentation permanente des Etats membres, qui ont pour mission de suivre l'activité européenne pour en rendre compte à leurs autorités nationale. Les RP, qui ne sont ni plus ni moins que l'interface entre les autorités nationales et les autorités communautaires, sont pour les groupes de défense d'intérêts une source d'informations sur les positions nationales et sur l'avancée des travaux au Conseil et ils ne doivent donc pas les négliger. Mais le travail d'influence au niveau des RP ne peut pas être efficace dans la mesure où il s'agit là de fonctionnaires nationaux qui reçoivent leurs instructions de leurs administrations respectives : leur marge d'appréciation est donc très limitée.

Le compromis ainsi obtenu dans le groupe de travail est transmis au Comité des représentants permanents. Ce dernier fut mis en place dès 1965<sup>47</sup> pour préparer les travaux du Conseil et exécuter les mandats qui lui sont confiés par celui-ci. Le comité peut également adopter des décisions de procédure dans les cas prévus par le règlement intérieur du Conseil<sup>48</sup>. Le COREPER se compose d'un représentant permanent par Etat membre, assisté de conseillers (fonctionnaires nationaux), ainsi que d'un fonctionnaire de la Commission et il est le seul organe représentant les intérêts nationaux à siéger en permanence. Sa présidence est assurée par le pays qui assume la présidence tournante du Conseil<sup>49</sup>. Etre président du Conseil confère un rôle important, notamment dans la recherche du compromis : le pays qui préside le COREPER a la charge d'arbitrer les réunions des représentants permanents et de parvenir au consensus, notamment en présentant un texte de compromis. Il se réunit en deux formations différentes selon les domaines traités : le COREPER I composé des représentants permanents adjoints et qui couvre les dossiers à caractère technique<sup>50</sup> ; et le COREPER II, composé lui des représentants permanents ayant le rang d'ambassadeurs et traitant des sujets à caractère politique, commercial, économique ou institutionnel<sup>51</sup>.

A ce stade, la proposition de la Commission est donc étudiée par le COREPER qui s'appuie sur les conclusions rendues par les groupes de travail et comités qui l'assistent. Puis,

---

<sup>47</sup> Prévu uniquement à l'origine dans le règlement intérieur du Conseil, son existence a ensuite été consacrée dans le Traité de fusion des exécutifs de 1965 puis par le Traité sur l'Union européenne (art 151 TCE).

<sup>48</sup> Voir Article 207 § 1 du Traité instituant la Communauté européenne. La possibilité pour le COREPER d'adopter des décisions de procédure a été introduite par le Traité d'Amsterdam de 1997 et l'article 19 du règlement intérieur du Conseil précise les cas spécifiques dans lesquels cette compétence peut s'exercer.

<sup>49</sup> L'Etat qui exerce la présidence du Conseil doit faire présider par ses représentants tous les organes communautaires de nature intergouvernementale (Conseil européen, COREPER, les groupes d'experts ou comités, les organes de la coopération politique)

<sup>50</sup> Par exemple, les dossiers techniques liés aux politiques suivantes : marché intérieur, politique sociale, protection des consommateurs, transports, recherche, santé, éducation, pêche, questions vétérinaires, environnement, culture.

<sup>51</sup> Et notamment les dossiers qui seront examinés par les Conseil Affaires générales, ECOFIN, Budget, Développement, Justice et Affaires intérieures.

le COREPER transmet ses appréciations au Conseil pour que celui-ci adopte une position commune. Il faut ajouter ici que l'état d'avancement des travaux du COREPER conditionne l'ordre du jour des réunions du Conseil : lorsqu'un accord a été trouvé à son niveau, le Conseil se contente d'approuver le compromis sans débat (points A). A contrario, à défaut d'accord, le COREPER transmet des orientations au Conseil et le vote devra être précédé d'un débat (points B de l'ordre du jour du Conseil).

Le COREPER occupe donc une place particulière dans le processus décisionnel : d'une part, avant même la formulation d'une proposition officielle par la Commission, le COREPER permet à cette dernière de s'informer sur les positions des différents Etats membres et de dialoguer avec eux, dans l'optique notamment de s'assurer de leur soutien au moment de la préparation des réunions du Conseil. Ce dialogue se poursuit d'ailleurs après la présentation officielle de sa proposition par la Commission, puisque les groupes d'experts, les comités et le COREPER peuvent demander à la Commission d'apporter des éléments de clarté et négocier la teneur de la proposition. D'autre part, comme on vient de le voir, une fois la proposition transmise au Conseil, le travail du COREPER va influencer sur l'existence de débats au niveau du Conseil.

Malgré cette place incontestable, le COREPER n'est pas un organe que les groupes de défense d'intérêts ont intérêt à cibler. En effet, les représentants permanents siégeant au COREPER ainsi que les ministres du Conseil sont des fonctionnaires nationaux qui reçoivent des consignes de leurs gouvernements respectifs : leurs positions sont arrêtées au niveau national. De ce fait, les groupes qui voudraient exercer leur travail d'influence sur ces représentants permanents ou ministres doivent basculer leur action au niveau national pour espérer influencer de manière déterminante la position décidée par les autorités nationales. L'action des groupes de défense d'intérêts communautaires sur le Conseil est donc de manière générale moins efficace et moins pertinente que celle qui vise la Commission ou le Parlement européen.

#### d) L'examen de la proposition législative par le Parlement européen (1<sup>ère</sup> lecture)

Avant Maastricht et l'introduction de la procédure de codécision<sup>52</sup>, le Parlement européen ne constituait pas une cible privilégiée des représentants d'intérêts : son influence était limitée par la faible portée juridique des avis qu'il rendait. Il existait alors une méfiance naturelle à l'égard du Parlement, du fait notamment de l'incertitude politique qui pouvait y régner pour les lobbies. A partir du moment où ses pouvoirs ont augmentés au point de devenir

---

<sup>52</sup> Article 251 du Traité instituant la Communauté Européenne

un acteur inévitable du processus décisionnel, les lobbyistes ont estimé que ne pas participer à ses travaux représenterait un coût. Ce changement de perception a eu lieu à la fin des années 1990, lorsque des campagnes de grande envergure ont été lancées auprès du Parlement, comme celle par exemple concernant l'interdiction de la publicité du tabac.

Devenu co-législateur avec le Conseil dans un nombre toujours plus important de domaines, ses avis doivent obligatoirement être pris en compte par le Conseil ainsi que par la Commission. Toutefois, contrairement à la Commission qui est un modèle de discrétion bureaucratique, les groupes d'intérêts évoluent là dans un environnement politique, ils devront donc s'adapter à leurs interlocuteurs. Si leur principal capital politique réside dans leur compréhension des sujets techniques, les groupes de défense d'intérêts devront néanmoins reformuler voire lier leurs préoccupations économiques à des considérations plus générales ou d'ordre publiques. C'est pourquoi on retrouve en particulier auprès du Parlement européen les groupes d'intérêts civiques et non économiques (environnement, consommateur, social). Ces derniers représentent une fraction de la société civile organisée et sont donc susceptibles d'apporter, outre leur expertise technique ou juridique, un surcroît de légitimité aux décisions prises par le Parlement. Dans cette optique, le Parlement peut constituer un vrai partenaire pour les groupes d'intérêts et, comme c'est le cas pour leur action devant la Commission, ces derniers doivent prendre contact avec les eurodéputés le plus en amont possible, avant même la présentation de la proposition législative par la Commission.

Le représentant d'intérêt va choisir de contacter tel ou tel député selon différents critères, par exemple son origine géographique (la « circonscription »), sa spécialité (commission parlementaire à laquelle il participe) ou encore l'éventuel rôle particulier qu'il pourrait assumer dans le processus décisionnel. Ainsi, les rapporteurs de rapport législatif et les président de commission parlementaire sont les personnes les plus sollicitées. Toutefois, les représentants d'intérêts doivent élargir leurs contacts, notamment en se faisant connaître auprès de la permanence locale et des assistants des députés mais aussi des personnes moins exposées comme les fonctionnaires parlementaires ou les administrateurs de commission ou de groupe politique. Dans son approche, le représentant d'intérêt devra tenir compte des différences culturelles qui peuvent exister entre, par exemple, des parlementaires britanniques très ouverts au lobbying et des députés européens français plus ou moins hostiles

Au Parlement européen, la proposition de la Commission va d'abord être discutée au sein de l'une des 20 commissions parlementaires permanentes, chacune spécialisée dans un domaine particulier, dont l'objectif est de préparer le travail pour la séance plénière du

Parlement européen<sup>53</sup>. C'est dans ces commissions, dont la composition reflète l'équilibre politique de la plénière, que s'effectue le vrai travail législatif du Parlement. En effet, pour toute proposition législative ou initiative, un rapporteur est désigné qui devra étudier le texte transmis par la Commission et élaborer un rapport présentant ses observations et d'éventuels projets d'amendements. Ce rapport est ensuite discuté, amendé et voté au sein de la commission parlementaire avant d'être transmise à l'assemblée plénière, qui débat et vote sur la base de ce rapport.

A ce niveau, l'action des groupes d'intérêts est très importante : il est notamment essentiel pour les représentants d'intérêts de cibler le rapporteur nommé en commission. En effet, ce dernier est chargé de formuler des amendements à la proposition de la Commission et de rédiger le rapport qui sera à la source de l'avis du Parlement, il se doit donc de maîtriser les tenants et les aboutissants du sujet sur lequel il planche. Il est inévitable, face à la complexité des questions traitées, que le rapporteur ait besoin de l'expertise externe apportée par les groupes d'intérêts. Les groupes de défense d'intérêts peuvent ainsi proposer des projets d'amendements au rapporteur qui dispose in fine du pouvoir de contre-proposition. C'est une occasion pour les représentants d'intérêts de faire valoir leur points de vues en tant que représentants de la société civile organisée, donc des citoyens, face à des membres du Parlement européen dont la légitimité trouve sa source dans l'électorat.

Outre le rapporteur, les groupes de défense d'intérêts peuvent aussi s'adresser aux autres membres de la commission parlementaire compétente, avant le vote du rapport, pour tenter d'influencer les débats et le vote en commission. Ils peuvent également mener une campagne auprès de l'ensemble des députés européens avant le vote en plénière. Dans cette hypothèse, les groupes de défense d'intérêts ne peuvent espérer faire changer d'opinion un grand nombre d'eurodéputés. En effet, le vote en session plénière est conditionné par des coalitions politiques qui recherchent la plupart du temps le compromis afin de ne pas fragiliser la voix du Parlement dans le processus décisionnel, notamment auprès du Conseil. On peut donc penser que les membres du Parlement européen ne sont pas susceptibles, a priori, de changer leur vote sous l'action des représentants d'intérêts au moment de l'examen du rapport législatif par l'assemblée plénière. C'est ce vote en plénière qui formalise l'avis qui sera transmis au Conseil pour décision.

#### e) La décision

---

<sup>53</sup>Voir le Titre VII : COMMISSIONS ET DÉLÉGATIONS, Chapitre 1 : COMMISSIONS - CONSTITUTION ET ATTRIBUTIONS du Règlement intérieur du Parlement européen.

A ce stade, le Conseil reçoit l'avis du Parlement en 1<sup>ère</sup> lecture, ainsi que celui du Conseil Economique et Social européen et du Comité des Régions. Dans les matières soumises à codécision, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, va devoir tenir compte de l'avis exprimé par le Parlement. On peut distinguer deux hypothèses, selon que le Conseil et le Parlement parviennent à un accord politique. Ainsi, l'acte sera arrêté si l'avis du Parlement ne propose aucune modification ou si le Conseil approuve les amendements proposés par le Parlement. Au contraire, en cas d'absence d'accord, le Conseil adopte une position commune qu'il transmet au Parlement pour une deuxième lecture qui doit se faire dans un délai de trois mois.

Ici, le Parlement peut approuver cette position commune et l'acte sera réputé arrêté. Il peut également rejeter cette position commune à la majorité absolue de ses membres et l'acte sera alors réputé non adopté. Enfin, il peut amender, à la majorité absolue de ses membres, cette position commune qui retournera alors devant le Conseil pour une deuxième lecture. Après avis de la Commission sur ces amendements, le Conseil, à la majorité qualifiée, peut soit les approuver et arrêter l'acte, soit les rejeter et une procédure de conciliation s'ensuit. Elle réunit des représentants ou des membres du Conseil et des eurodéputés en nombre égal ainsi que des fonctionnaires de la Commission. Cette procédure a pour objectif de rapprocher les positions du Conseil et du Parlement afin d'arriver à un projet commun qui sera examiné pour une troisième lecture par le Conseil et le Parlement. Si l'acte n'est pas adopté dans un délai de six semaines par l'une ou l'autre des deux institutions, l'acte est réputé non adopté. Dans le cas contraire, l'acte est arrêté puis publié au Journal officiel.

Au stade de la décision, l'action des groupes d'intérêts au niveau communautaire est toujours possible sur les eurodéputés. Mais cette action ne peut que souffrir du nombre et de la diversité des députés européens ainsi que des coalitions politiques qui ont une tendance générale au compromis. Par contre, les groupes d'intérêts peuvent se tourner vers le niveau national et essayer de convaincre les Etats membres de voter pour ou contre la proposition. Le succès d'une telle action dépend en grande partie du système de prise de décision dans le domaine considéré : pour les politiques sous le régime de l'unanimité, cette action peut s'avérer capitale pour un groupe d'intérêt ne désirant pas voir un texte adopté. Toutefois, le recours de plus en plus généralisé à la majorité qualifiée au Conseil rend ce moyen de pression de moins en moins efficace et pertinent.

f) Le contrôle du respect de l'acte auprès de la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE)

La CJCE contrôle le respect des traités et du droit dérivé par les institutions communautaires, les Etats membres et les particuliers. Dès le départ, la Cour épaula la Commission dans son esprit volontariste d'intégration, ce qui lui fait jouer un rôle parfois éminemment politique.

La Cour peut être un point d'accès pour les groupes d'intérêts, que ce soit directement, s'ils plaident, ou indirectement, à travers une action intentée par la Commission Européenne. Il est très difficile, sinon impossible, de mesurer l'impact de l'action directe des groupes d'intérêts devant la Cour, même si on peut constater une certaine forme d'opportunisme des groupes d'intérêts quand il s'agit d'instrumentaliser la Cour pour faire avancer des politiques<sup>54</sup>. En effet, comme le mettent en avant GROSSMAN (E.) et SAURUGGER (S.), la Cour peut promouvoir une intégration négative en supprimant les obstacles nationaux qui empêchent la réalisation de certains aspects de l'intégration européenne.

D'autre part, la Cour fait une interprétation très large de la notion d'effet direct<sup>55</sup> en décidant que les sujets du droit communautaire sont non seulement les Etats membres mais aussi leurs ressortissants. Les droits ainsi conférés aux individus sont notamment défendus via la procédure de renvoi préjudiciel. A ce niveau, les groupes peuvent s'appuyer sur les libertés garanties par les traités pour faire avancer leur cause. Ils ont également pu bénéficier de législation plus avancée au niveau communautaire que national.

Cette instrumentalisation de la Cour par les groupes se traduit notamment lorsque ces derniers font appel à la méthode américaine du « test case » : par voie de presse, des avocats font appel à des personnes qui réunissent les conditions légales pour agir et ainsi soumettre un problème à la CJCE.

Si la Cour peut être a priori perçue comme une alliée des groupes d'intérêts publics ou économiques face aux réticences des Etats membres à approfondir l'intégration, le recours devant cette instance n'est toutefois pas sans risque. Il n'est en effet pas rare de voir la Cour partager le jugement en donnant raison en principe et tort en l'espèce : l'issue de la procédure est incertaine.

---

<sup>54</sup> DEHOUSSE (R.), « The European Court of Justice: The politics of judicial integration », *The European Union series*, Basingstoke: Macmillan, 1998, 212p.

<sup>55</sup> Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), Arrêt du 5 février 1963, société N.V. Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos/Administration fiscale néerlandaise, affaire 26-62, dans Recueil de la Jurisprudence de la Cour. 1963, p. 3 ; et Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), Arrêt du 15 juillet 1964, M. Flaminio Costa/E.N.E.L. (Ente nazionale energia elettrica, impresa già della Edison Volta), affaire 6-64, dans Recueil de la Jurisprudence de la Cour. 1964, p. 1141.

Les points d'accès que nous venons de citer ne sont pas les seuls à la disposition des groupes de défense d'intérêts. Ces derniers peuvent aussi faire partie d'instances institutionnalisées, ils agissent alors de l'intérieur.

## 2 – La consultation institutionnalisée des intérêts

### a) La représentation institutionnalisée des intérêts

La structure institutionnelle de l'Union européenne ne se limite pas au triangle institutionnel, même si ce dernier joue le premier rôle dans le processus décisionnel européen. Le Conseil Economique et Social Européen (CES) ainsi que le Comité des Régions (CdR) sont des organes consultatifs, secondaires dans le processus législatif européen, mais qui présentent la particularité d'institutionnaliser la représentation des intérêts autres que ceux incarnés par la Commission (intérêts de l'ensemble de la communauté), le Parlement (intérêts des citoyens européens) ou le Conseil (intérêts des Etats membres).

Institué par le Traité de Rome en 1957, le CES se compose aujourd'hui de 344 membres issus des milieux socio-économiques européens, dont la candidature proposée par les gouvernements nationaux doit être validée par le Conseil. Il exprime des avis sur les projets législatifs émanant de la Commission<sup>56</sup>. Sa consultation est obligatoire par le Conseil et la Commission dans un nombre important de domaines : éducation, santé publique, protection des consommateurs, réseaux transeuropéens, industrie, fonds de cohésion, fonds structurels, dispositions sociales, emploi, politique agricole commune ainsi que dans tous les cas où les institutions le jugent utile. L'Acte unique européen en 1986 puis le Traité de Maastricht en 1992 et celui d'Amsterdam en 1997 ont constamment étendu l'obligation de consulter le Comité, en particulier pour les nouvelles politiques (régionale et environnement) et Amsterdam prévoit en plus la consultation du CES par le Parlement européen. D'autre part, le CES peut émettre des avis de sa propre initiative (environ 15 % des 170 travaux consultatifs et avis par an)<sup>57</sup>. Enfin, les avis du CES sont transmis aux instances décisionnelles communautaires avant d'être publiés au Journal officiel des Communautés européennes.

Les « conseillers » sont organisés en trois groupes. Le Groupe 1 des « employeurs » est composé de 112 membres et regroupe les entrepreneurs ou représentants d'associations d'entrepreneurs dans les domaines de l'industrie, du commerce, des services et de l'agriculture

---

<sup>56</sup> Article 257 du Traité instituant les Communautés Européennes

<sup>57</sup> Chiffre indiqué sur le site internet du CES : [http://eesc.europa.eu/organisation/how/index\\_fr.asp](http://eesc.europa.eu/organisation/how/index_fr.asp)



des 27 pays de l'Union européenne. Son objectif est de faire valoir et de préserver le rôle des entreprises dans la construction européenne, en tant que pourvoyeurs de richesses et d'emplois. De l'aveu même du président H. MALOSSE, le groupe des employeurs exprime ses opinions « en partenariat » avec les grandes organisations européennes d'entreprises telles que BUSINESSEUROPE. Le Groupe 2, celui dit des « salariés », est composé de 120 membres issus de quelques 90 organisations syndicales nationales des travailleurs, tant au niveau des confédérations que des fédérations sectorielles. Dans ce groupe, les conseillers représentent les intérêts des travailleurs et ils cherchent avant tout à donner ou à préserver une dimension sociale aux politiques de l'Union. Il existe un lien très étroit entre les conseillers du groupe 2 et les organisations de la société civile, notamment avec la Confédération européenne des syndicats à laquelle appartient également la plupart des conseillers du groupe 2. Enfin, le groupe 3, regroupant les « activités diverses », est composé de 109 membres représentant une très grande variété de catégories d'intérêts<sup>58</sup>. Ce groupe, par sa diversité, complète le spectre des intérêts représentés au sein du CES puisqu'il lui permet d'appréhender de manière globale toutes les réalités sociales, professionnelles, économiques et culturelles de la société civile organisée.

Ces trois groupes ont tous établis des liens très étroits, parfois d'identité, avec les groupes d'intérêts aussi bien nationaux que communautaires. Pour la plupart issu du même sérail, les conseillers et les représentants d'intérêts parlent le même langage et peuvent donc échanger facilement leurs vues. Le CES est donc la plateforme institutionnelle dédiée aux représentants d'intérêts grâce à laquelle ils peuvent et doivent exprimer leurs points de vue de manière formelle sur les politiques communautaires.

Le CdR, l'autre organe consultatif, a quant à lui été créé après le Traité de Maastricht en 1994. Il est également composé de 344 membres dont l'objectif est de représenter les intérêts de la collectivité infranationale à laquelle ils appartiennent. Ses membres sont donc des représentants des autorités régionales et locales d'Europe (des responsables politiques municipaux ou régionaux élus : présidents de régions, maires de grandes villes...), nommés à ce poste selon une procédure propre à chaque Etat, et que le Conseil de l'Union désigne pour un mandat de quatre ans renouvelables. Le CdR doit être consulté avant toute décision de l'Union portant sur les questions intéressant les pouvoirs locaux et régionaux, comme la politique régionale, l'environnement, l'éducation ou encore les transports. De fait, son domaine de compétence est moins large que le CES. L'obligation de consultation du CdR par la

---

<sup>58</sup> Par exemple : agriculteurs, PME, artisanat, professions libérales, coopératives, mutuelles, associations de défense des consommateurs, associations pour la protection de l'environnement, associations des familles, associations de volontariat, des handicapés, membres de la communauté scientifique et du corps enseignant, organisations non gouvernementales...

Commission et le Conseil ne porte que sur les thèmes susceptibles de présenter un intérêt direct pour les autorités locales et régionales mais ils peuvent le consulter à chaque fois qu'ils le souhaitent. Le Comité peut aussi adopter des avis de son propre chef avant de les soumettre aux instances décisionnelles et il peut être consulté par le Parlement européen s'il l'estime nécessaire. Ses travaux s'organisent autour de six commissions<sup>59</sup>, dont la tâche est d'assurer la préparation des avis du Comité sur les propositions de la Commission européenne.

Le CES et le CdR constituent donc un canal d'expression important de la société civile organisée, en rassemblant l'ensemble de ses composantes économiques, sociales, politiques et culturelles. Toutefois, le caractère simplement consultatif de leurs avis au niveau du processus décisionnel ne leur permet pas d'être déterminants dans la défense de ces intérêts : que leur consultation soit obligatoire ou facultative, l'avis rendu ne lie pas les institutions décisionnaires. De ce fait, même les groupes qui sont représentés au sein de ces comités préfèrent en règle générale défendre leurs intérêts directement auprès des institutions décisionnelles communautaires. C'est le cas pour les groupes d'intérêts économiques et sociaux, comme BUSINESSEUROPE, mais aussi pour la plupart des grandes régions qui disposent d'un bureau de représentation à Bruxelles ou se font représenter par des associations européennes reconnues, comme le Conseil des Communes et régions d'Europe créé en 1957 ou l'Assemblée des régions d'Europe créée en 1985, qui ont un statut associatif et agissent de l'extérieur. Sans parler des associations de régions autour de thématiques particulières comme la Conférence des régions périphériques et maritimes ou encore la Conférence européenne des régions viticoles. Il existe également, auprès du Parlement, une conférence Parlement - collectivités territoriales de l'Union qui réunit des députés européens et les autorités locales en liaison avec les associations précitées. Il est plus efficace d'être en contact direct avec les députés européens au sein de cette conférence pour les autorités locales et les associations qu'à travers élaboration d'avis par le CdR. Dès lors, le CES et le CdR sont pour les représentants d'intérêts des canaux d'expression secondaires.

#### b) Les comités et les groupes spécialisés

Le Traité instituant la Communauté européenne dispose dans son article 202 que le Conseil détient un pouvoir de décision et qu'il confère à la Commission les compétences d'exécution de ces décisions. Il peut cependant se réserver, dans certains cas spécifiques et

---

<sup>59</sup> Commission de la politique de cohésion territoriale (COTER), commission de la politique économique et sociale (ECOS), commission du développement durable (DEVE), commission de la culture et de l'éducation (EDUC), commission des affaires constitutionnelles et de la gouvernance européenne (CONST), commission des relations extérieures (RELEX).

motivés, une partie de cette compétence d'exécution, à condition que l'acte juridique de base le prévoie. Concrètement, chaque acte législatif précise l'étendue des compétences d'exécution attribuées à la Commission par le Conseil de l'Union européenne.

Cette attribution de la compétence d'exécution s'explique notamment par l'incapacité matérielle du Conseil à assurer la gestion quotidienne de tous les aspects de la politique européenne, de l'élaboration à l'exécution des décisions. Dans l'obligation d'effectuer des transferts de compétence pour alléger sa charge de travail, le Conseil va s'attacher à encadrer le plus possible cette compétence d'exécution de la Commission en instituant des comités composés de représentants ou d'experts provenant des États membres. Le transfert de responsabilités exécutives se conjugue donc à la création de comités pour assister et contrôler la Commission dans ses activités de mise en œuvre, afin de s'assurer que les intérêts des États membres soient respectés lors de cette phase d'exécution des décisions. En d'autres termes, les décisions de la Commission qui sont prises dans le cadre de l'exécution de mesures établies par le Conseil sont soumises à la consultation ou à l'approbation de ces comités.

La comitologie est donc, au départ, centrée sur la question de la mise en œuvre des politiques par la Commission. Toutefois, depuis les années 1960<sup>60</sup>, le Conseil va multiplier le nombre de ces comités<sup>61</sup> qui vont avoir un rôle de plus en plus étendu en dehors du strict contrôle de la mise en œuvre. A tous les stades du processus législatif, la Commission va ainsi devoir de plus en plus composer avec des comités regroupant non seulement les représentants des États membres mais aussi les représentants des milieux intéressés et des experts privés et nationaux qui doivent pouvoir exprimer leurs préoccupations et leurs attentes car ils sont les destinataires d'une éventuelle législation.

Cette omniprésence des comités est une réalité dans l'ensemble du cycle décisionnel : des comités avisent la Commission au niveau de l'élaboration de propositions, donnent leur opinion au niveau de la phase décisionnelle proprement dite et interviennent au niveau de la phase de mise en œuvre en assistant et en contrôlant la Commission. Les « nouveaux » comités (ceux qui ne sont pas dédiés au contrôle de l'exécution des décisions) regroupent des experts des domaines concernés par la politique qui vont aviser et conseiller la Commission durant la formulation des politiques.

Leur émergence a conduit la doctrine à élargir la conception de la comitologie pour y inclure l'ensemble des comités qui interviennent aux différentes phases du cycle des politiques. En règle générale, tous les types de comités ont un président représentant la Commission

---

<sup>60</sup> Les premiers comités sont apparus pour l'exécution des règlements du Conseil relatifs à l'organisation des marchés agricoles.

<sup>61</sup> Selon des chiffres de la Commission et du Parlement européen, les comités étaient 207 en 1980, 310 en 1986, 424 en 1994 et 488 en 1998.

européenne (le plus souvent un haut fonctionnaire). Cette explosion du nombre des comités et du nombre de domaines concernés, consécutifs au développement des compétences communautaires, va donner naissance au phénomène de « comitologie ». Moyen de contrôle pour les Etats membres sur la Commission ou outil permettant de compenser les limites du Conseil et de la Commission dans le processus de gouvernance européenne<sup>62</sup>, la comitologie n'en est pas moins un point d'accès intéressant pour les représentants d'intérêts.

La multiplication et la diversification de ces comités va conduire le Conseil à enclencher un processus de rationalisation de cette pratique. Ainsi, le Conseil va adopter, à l'unanimité sur une proposition de la Commission et après avis du Parlement européen, plusieurs décisions successives qui vont venir clarifier les procédures qui régissent les relations entre la Commission et ces comités. La première décision « Comitologie », adoptée en 1987<sup>63</sup>, entame donc ce processus de rationalisation de la comitologie : elle institutionnalise la comitologie et formalise les règles concernant la mise en œuvre des législations. Cette officialisation de la gouvernance par comités s'inscrit d'abord uniquement dans le cadre de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission.

Face aux insuffisances de cet instrument, le Conseil va adopter en 1999<sup>64</sup> une nouvelle décision qui abroge la précédente et qui va tenir compte des évolutions institutionnelles de l'Union et notamment le rôle renforcé du Parlement suite à l'introduction de la procédure de codécision par la Traité de Maastricht. Cette nouvelle décision garantit notamment au Parlement européen un droit de regard étendu en matière d'actes adoptés selon la procédure de codécision ainsi qu'un droit d'intervention<sup>65</sup>. La question de la transparence de la comitologie est aussi abordé par cette décision : elle permet notamment un accès facilité aux documents des comités du public et du Parlement, ce dernier devant être largement informé des travaux des comités.

Ce processus de rationalisation et de mise en cohérence du système de comitologie au niveau communautaire a connu sa dernière étape en 2006 lorsqu'une autre décision du

---

<sup>62</sup> Ces deux conceptions de la comitologie font l'objet d'un débat entre tenants de l'intergouvernementalisme et ceux considérant que la comitologie constitue la reconnaissance officielle du manque de moyens et de l'expertise limitée des institutions décisionnelles et une institutionnalisation de la coopération entre la Commission, le Conseil, les administrations nationales et des experts dans le processus complexe de gouvernance de l'Union européenne.

<sup>63</sup> Décision 87/373/CEE du Conseil fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution, du 13 juillet 1987, publiée au Journal officiel des Communautés européennes (JOCE) n° L 197 du 18 juillet 1987, p.33

<sup>64</sup> Décision 1999/468/CE du Conseil fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, du 28 juin 1999, publiée au Journal officiel n° L 184 du 17 juillet 1999, pp.23-26

<sup>65</sup> Le Parlement peut manifester son désaccord à l'égard de projets de la Commission ou du Conseil qui excéderaient selon lui les compétences d'exécution prévues dans le texte de base de cette législation.

Conseil<sup>66</sup> est venue de nouveau abroger la précédente et mettre en place une nouvelle procédure en matière d'exercice des compétences d'exécution.

Les décisions « Comitologie » ont institué quatre types de procédures qui correspondent à quatre modèles de comité. Tout d'abord, les comités consultatifs rendent un avis non obligatoire à la Commission qui la prend le plus possible en considération. Cette procédure a été simplifiée au fil des décisions successives et, se rattachant la plupart du temps à des domaines qui n'ont pas de résonance politique particulière, elle est utilisée à chaque fois qu'elle est jugée la plus appropriée.

Il existe ensuite la procédure de gestion, qui s'applique notamment dans les matières relatives aux mesures de gestion des organisations commune de marché, dans le cadre de la politique agricole commune (céréales, lait et produits laitiers, fruits, légumes, vins...), de la politique de la pêche et des principaux programmes de l'UE. Ces comités de gestion jouent un rôle bien plus déterminant que les simples comités consultatifs. En effet, si la Commission prend des mesures qui diffèrent de l'avis préalable du comité (approuvé à majorité qualifiée), ces mesures sont renvoyées devant le Conseil qui, à la majorité qualifiée, peut adopter une décision différente de celle de la Commission dans un délai défini par l'acte de base.

En troisième lieu, on trouve la procédure de réglementation qui concerne notamment les mesures relatives à la protection de la santé, à la sécurité des personnes, des animaux et des plantes, au droit alimentaire. Dans cette procédure, l'adoption des mesures d'exécution par la Commission est conditionnée par l'aval des comités de réglementation qui vote à la majorité qualifiée. Si le comité de réglementation rejette ce projet d'acte de la Commission, cela oblige cette dernière à présenter une nouvelle proposition qui passera devant le Conseil (et qui sera communiquée au Parlement européen), qui peut la rejeter, l'adopter à la majorité qualifiée ou bien la modifier à l'unanimité, dans un délai qui ne peut excéder trois mois. Si le Conseil n'aboutit pas à une décision, la Commission adopte la mesure d'exécution pour autant que le Conseil ne s'y oppose pas à la majorité qualifiée. On le voit, dans cette hypothèse, l'avis favorable du comité est essentielle pour que la Commission puisse engager le processus d'adoption de ses propositions.

D'autre part, la décision de 2006 du Conseil introduit les comités de réglementation avec contrôle. Cette nouvelle procédure vise à placer la Conseil et le Parlement, les deux organes de la prise de décision, sur un pied d'égalité, au moins dans les matières soumises à codécision, pour contrôler l'exercice que fait la Commission des compétences d'exécution qui lui sont conférées. Pour l'adoption de mesures de portée générale ayant pour objet de modifier

---

<sup>66</sup> Décision 2006/512/CE du Conseil fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, du 17 juillet 2006, publié au JOCE n° L 200 du 22 juillet 2006.

des éléments non essentiels d'un acte adopté en codécision (suppression de certains éléments, ajouts de nouveaux éléments non essentiels), ces deux institutions effectuent un contrôle préalable à toute modification de l'acte. Si l'une des deux ou les deux institutions s'opposent à l'adoption de telles mesures de portée générales, la Commission ne peut arrêter la mesure proposée. Elle peut en revanche soumettre une proposition modifiée ou une nouvelle proposition.

La doctrine<sup>67</sup> identifie également un autre type de comité : ceux nés sous la pression d'évènements politiques<sup>68</sup> ou lorsqu'un problème spécifique grave affecte l'ensemble de l'Union. On peut notamment citer comme exemple la création en 1997<sup>69</sup> du comité scientifique directeur dans le domaine de la santé des consommateurs et de la sécurité alimentaire. Ce comité fut institué en réponse à la crise de la vache folle qui va révéler les failles des six comités scientifiques classiques<sup>70</sup>. Ce comité était constitué de quatorze membres, dont huit experts scientifiques n'appartenant à aucun autre comité scientifique plus les six présidents des comités scientifiques classiques. Son rôle va être précisé dans la Communication de la Commission du 30 avril 1997<sup>71</sup> qui entend adopter une nouvelle approche plus interventionniste en matière de santé des consommateurs, en imposant un contrôle accru de la législation dans ce secteur par le comité scientifique directeur. Ce dernier avait notamment pour mission de coordonner l'action des six comités scientifiques existants et de réaliser une synthèse des avis de ces différents comités quand ils sont divergents. Il devait en outre assurer un contrôle permanent des risques de la maladie de la vache folle (ESB) en Europe. Cette approche visant à renforcer la politique de santé des consommateurs trouve son apogée lorsque ce comité scientifique directeur fut remplacé par l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) en janvier 2002<sup>72</sup>.

La création de l'EFSA à partir du comité scientifique directeur montre la possibilité pour les institutions européennes d'institutionnaliser certains comités qui ont fait la preuve de leur utilité ou qui touchent des domaines politiquement sensibles. Cette transformation en agence européenne confère à ces ex-comités une personnalité juridique, une large autonomie,

---

<sup>67</sup> Voir notamment B.VAYSSIERE « Groupes de pression en Europe : Europe des citoyens ou des intérêts », Edition Privat, 2002

<sup>68</sup> On peut citer comme exemple le comité pour la promotion de l'entreprise Europe (sommet de Lisbonne) réunissant 35 représentants de la fonction publique et de l'industrie

<sup>69</sup> Décision de la Commission 97/404/CE du 10 juin 1997 instituant un comité scientifique directeur.

<sup>70</sup> Comités scientifiques traitant de l'alimentation, de l'alimentation animale, de la cosmétologie, des pesticides, de la toxicité et de l'écotoxicité, et des questions vétérinaires.

<sup>71</sup> Communication de la Commission sur la santé des consommateurs et la sûreté alimentaire COM (97) 183 final, du 30 juin 1997, publié au Journal officiel des communautés européennes n° C 97/202 du 30 avril 1997

<sup>72</sup> Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, publié au Journal officiel des communautés européennes n° L 31 du 1<sup>er</sup> février 2002.

un budget propre financé par le budget communautaire et lui permet de fonctionner indépendamment des institutions communautaires avec lesquelles elle entretient des relations.

Ces agences européennes existent parallèlement aux comités : ce sont des « groupes spécialisés » qui sont créés par les institutions dans un but de recherche précis et spécifié. Sans faire partie de la structure institutionnelle communautaire, certaines de ces agences occupent pourtant une place décisive dans les domaines techniques. En effet, une fois de plus, face à ses difficultés à gérer tous les aspects techniques de toutes les politiques engagées, le Conseil va se contenter de fixer les exigences minimales de sécurité pour des secteurs entiers de produits mais va laisser le soin aux organismes spécialisés de définir les détails techniques de normalisation et d'harmonisation. L'avantage de ces organismes est de regrouper des professionnels des secteurs concernés qui possèdent une solide expertise qui va servir aux institutions européennes pour forger leurs politiques. Cette place stratégique de certaines de ces agences fait que certains des grands groupes commerciaux ont plutôt intérêt à nouer des relations avec elles. C'est le cas par exemple avec l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments qui détient le pouvoir de délivrer l'autorisation de commercialisation des médicaments.

Les comités et les agences européennes sont un indice probant du caractère pluraliste du système juridique européen : ces groupes, plus ou moins autonomes et rassemblant à la fois des acteurs institutionnels et des organisations issues de la société civile sont des lieux d'échange importants pour les groupes de défense d'intérêts puisqu'ils peuvent y jouer un rôle dans le processus de prise de décision depuis l'élaboration de la proposition jusqu'à son exécution.

Les groupes de défense d'intérêts sont donc des intervenants reconnus du processus décisionnel communautaire. D'ailleurs, les acteurs politiques et administratifs de l'Union cherchent le contact avec les groupes, ce qui a pour conséquence d'accroître le pouvoir et la légitimité de ces acteurs et leur permet d'influencer les processus politiques. Néanmoins, le pouvoir de proposer des politiques et de décider de leur mise en œuvre reste du ressort des institutions et de la Commission en particulier.

Cette place tout à fait conséquente des groupes dans la gouvernance européenne pose toutefois la question de l'encadrement des relations entre les institutions européennes et les groupes de défense d'intérêts.

## B – L’encadrement des relations entre les institutions européennes et les groupes de défense d’intérêts

« La transparence des institutions politiques est indispensable à leur légitimité: voilà pourquoi les règles régissant les lobbies sont finalement une question de légitimité ». Cette phrase prononcée par Alexander STUBB<sup>73</sup> résume bien la nécessité pour les institutions européennes de venir réguler leurs relations avec les représentants d’intérêts. C’est pourquoi la Commission a décidé de définir un cadre général pour ses relations avec les groupes de défense d’intérêts, en établissant un cadre pour les consultations qu’elle mène et un registre ainsi qu’un code de conduite.

### 1 – La définition d’un cadre pour les consultations externe menées par les institutions communautaires

La consultation externe a pour objectif, en fonction des problèmes en jeu, de permettre aux représentants des pouvoirs locaux et régionaux, à la société civile organisée, aux entreprises et associations d’entreprises, aux citoyens concernés, au monde universitaire ou aux experts, ainsi qu’aux parties intéressées de pays tiers d’apporter leur contribution. La consultation large d’une grande diversité de personnes intéressées permet de s’assurer que les propositions de la Commission soient viables techniquement, concrètement réalisables et acceptable pour les porteurs d’enjeux. Elle permet de concilier les points de vue des différents acteurs lors des différentes phases du processus décisionnel (élaboration, mise en œuvre, évaluation), ce qui doit permettre d’obtenir un large soutien et une acceptation sociale de la décision.

Du point de vue des institutions, cette consultation de la société civile en amont de la prise de décision est un moyen d’améliorer l’efficacité et l’efficience des activités de la Commission en arbitrant entre des revendications et des priorités concurrentes, et en définissant les politiques dans une perspective à plus long terme. Il faut toutefois préciser ici qu’en aucun cas la consultation ne remet en cause la primauté de la médiation politique incarnée au premier chef par ceux élus par le peuple européen, c’est à dire les députés européens<sup>74</sup>. Si la consultation et le dialogue font partie du processus législatif européen, ils ne font que

---

<sup>73</sup> Rapporteur du rapport d’initiative du Parlement à propos de la proposition de la Commission tendant à instituer un registre et un code pour les représentants d’intérêts.

<sup>74</sup> Livre blanc de la Commission sur la Gouvernance européenne : « 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 [...] ».



compléter la tâche du Parlement européen et du Conseil au stade de l'élaboration des politiques. La consultation est en réalité un moyen complémentaire pour les institutions de créer du lien entre elles et les citoyens organisés. D'ailleurs, le Parlement européen lui-même demande régulièrement l'avis de citoyens et d'experts au moyen de consultations et d'auditions publiques, ce qui lui permet d'améliorer la qualité de ses délibérations politiques.

Le livre blanc de la Commission sur la gouvernance européenne va donc poser les enjeux de la consultation de la société civile par les institutions européennes, en s'engageant à renforcer cette relation. C'est ce que la Commission s'attache à mettre en œuvre en adoptant en 2002 une communication intitulée « 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 »<sup>75</sup>. Ce texte part du constat suivant : si la consultation externe des parties intéressées est une pratique bien ancrée au sein des institutions européennes, et de la Commission en particulier, il n'existe pourtant pas de modèle unique et homogène de consultation auquel se réfèreraient les différents services de la Commission. On peut observer au contraire que chaque service possède en la matière ses propres mécanismes et méthodes qu'il applique dans ses relations avec les groupes d'intérêts du secteur relevant de sa compétence.

Si de « bonnes pratiques » ont bien été développées, les institutions mais aussi les parties intéressées elles-mêmes ont senti et exprimé la nécessité de donner un cadre plus cohérent à ce processus. On peut ici souligner que, fort logiquement, la Commission a engagé un processus de consultation pour que les parties intéressées puissent s'exprimer quant à leur vision du cadre de consultation. Quelques 88 contributions furent envoyées à la Commission par un grand nombre d'acteurs<sup>76</sup> qui tous saluèrent cette occasion de participer à la définition du modèle de consultation européen.

Cette communication pose donc les principes généraux et les normes minimales applicables aux consultations. Elle définit la consultation comme « 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 ». Cette définition exclut donc du champ d'application de ces principes et normes minimales les consultations spécifiques prévus par les traités (ex: rôles des organes consultatifs institutionnalisés; dialogue social aux termes des articles 137 à 139 CE), par d'autres textes communautaires ou par des conventions

---

<sup>75</sup> Communication de la Commission COM(2002) 704 final du 11 décembre 2002, « 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 »

<sup>76</sup> Les gouvernements des États membres (Allemagne, Suède, Royaume-Uni) et non-membres (États-Unis), ainsi que par des organisations internationales, européennes et nationales (tant du secteur privé que des ONG), des collectivités locales et régionales, des communautés religieuses, des particuliers et des sociétés.

internationales. Sont également exclues les décisions prises dans le cadre d'un processus formel de consultation des États membres (procédure dite de « comitologie »<sup>77</sup>).

Les principes généraux mis en avant sont les mêmes que ceux identifiés par le Livre blanc sur la gouvernance européenne, c'est-à-dire la participation, l'ouverture, la responsabilité, l'efficacité et la cohérence. La conduite des consultations doit donc impliquer largement les citoyens depuis l'élaboration des politiques européennes jusqu'à leur mise en œuvre ; elle doit permettre de rendre le processus décisionnel plus visible et plus facilement compréhensible par tous ; elle doit également être engagée de manière suffisamment précoce pour avoir une réelle influence sur l'élaboration des politiques ; elle doit enfin s'inscrire dans une procédure cohérente et assez souple<sup>78</sup> pour que les consultations puissent s'adapter aux différentes catégories d'intérêts.

Ces principes généraux s'appuient sur cinq normes minimales axées sur les différents aspects du processus de consultation. Au niveau de la clarté et de l'objet de la consultation (norme A), la Commission souligne l'importance de présenter des communications au contenu clair et concis présentant toutes les informations nécessaires afin de faciliter les réponses des intéressés. La norme B, quant à elle, insiste sur la question des groupes cibles des consultations, qui doivent être représentatifs et dans la possibilité d'exprimer leurs avis. Au niveau de la publication de ces consultations (norme C), elle doit être la plus large possible et la mieux adaptée au public ciblé. La Commission insiste notamment, comme moyen de communication, sur le portail internet « Votre point de vue sur l'Europe »<sup>79</sup>, devenu le point d'accès unique de la Commission pour les consultations et « le » canal structuré pour l'expression des participants à la consultation externe. En ce qui concerne le délai de participation (norme D), il doit être « suffisant » pour permettre aux organisations participantes d'élaborer leurs réponses et de les faire parvenir. Un délai d'au moins huit semaines est retenu pour la réception des consultations écrites ainsi qu'un préavis de vingt jours ouvrables pour les éventuelles réunions. Enfin, la norme E établit les règles relatives à la réception des contributions et au retour d'informations : les informations fournies par les parties consultées doivent être accompagnées d'un accusé de réception et les résultats des consultations doivent être diffusés, notamment sur le portail internet « Votre point de vue sur l'Europe ». Ces principes et normes de consultation s'appliquent en particulier aux propositions principales de la Commission, qui sont identifiées dans son programme de travail.

---

<sup>77</sup> Décision du Conseil n° 1999/468/CE

<sup>78</sup> C'est en partie pour une question de souplesse du cadre des consultations que la Commission a choisi d'adopter une communication faites de lignes directrices plutôt qu'un texte plus contraignant (directive, règlement)

<sup>79</sup> <http://ec.europa.eu/yourvoice/>

La méthode de la consultation, du point de vue des institutions communautaires, répond au besoin de responsabilité des administrations devant la société civile dans son ensemble. En réalité, on assiste à une instrumentalisation de la notion de société civile par les institutions européennes : ces dernières s'ouvrent aux groupes d'intérêts et le justifie en confiant à ces derniers le rôle tout trouvé d'intermédiaires entre elles et les citoyens. Parfois, les relations entre les institutions et les groupes de défense d'intérêts s'apparente plus à de la collusion qu'à un simple partenariat. Par exemple, on peut se poser des questions lorsque l'on voit d'anciens Commissaires ou fonctionnaires européens qui sont embauchés par le privé dans le but de défendre des intérêts spéciaux auprès des institutions européennes (phénomène du « pantouflage »).

Face à l'intensification de la représentation d'intérêts au niveau européen et en réponse à ces accusations, les institutions communautaires ont commencé à réfléchir à une « régulation d'accès » qui permettrait de rendre la prise de décision plus transparente, notamment au regard du rôle joué par les groupes d'intérêts. De leur point de vue, veiller à la transparence<sup>80</sup> et à la bonne gestion de ces échanges doit permettre de renforcer la crédibilité de la décision finale des institutions ainsi que la confiance des citoyens dans le système politique.

Au niveau du Parlement européen, on trouve des tentatives de régulation à partir du début des années 1990. Face à la facilité avec laquelle les groupes pouvaient avoir accès aux assistants parlementaires mais aussi directement aux députés, la Commission du Règlement du Parlement a émis le 3 octobre 1992 une recommandation relative aux règles régissant la représentation d'intérêts au Parlement. Ce texte prévoyait alors la mise en place d'un registre, d'un code de conduite ainsi que l'existence de droits liés à l'enregistrement (accès au PE et à ses documents) et une procédure pour garantir le respect des règles déontologiques. Toutefois, ces propositions ne seront jamais appliquées car elles arrivent au mauvais moment (élections européennes de juin 1994) et elles ne reposent pas sur une définition consensuelle de ce qu'est un groupe d'intérêt au niveau communautaire.

Malgré cet échec, le débat continue au Parlement sur la question de l'accès aux locaux par des personnes qui souhaitent fournir des informations aux députés dans le cadre de leur mandat parlementaire, et ce pour leur propre compte ou celui de tiers. En 1997, le Parlement

---

<sup>80</sup> Outre la question de la régulation de l'accès des groupes de représentation d'intérêts, la transparence couvre également le domaine de l'accès du public aux informations, documents de la prise de décision (Voir Article 255 du TCE, la Déclaration n°17 relative au droit d'accès à l'information (Annexe TUE) ou encore 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 [Journal officiel L 145 du 31.05.2001]).

avance sur le chemin de la régulation : l'article 9 § 4 de son Règlement<sup>81</sup> introduit ainsi une contrepartie à l'accès des groupes d'intérêts. Ces derniers peuvent bénéficier de laissez-passer nominatifs d'une durée de validité maximale d'un an. Mais pour cela, ils doivent se conformer à un code de conduite et s'inscrire dans un registre tenu par les questeurs. Ce registre est d'ailleurs mis à la disposition du public, sur demande, dans tous les lieux de travail du Parlement, ainsi que, sous la forme établie par les questeurs, dans ses bureaux d'information dans les États membres. Les dispositions d'application de cet article 9 § 4 et le contenu du code de conduite sont précisées dans l'Annexe IX du Règlement du Parlement intitulée « Dispositions d'application de l'article 9 § 4 – Groupes d'intérêts auprès du Parlement européen ».

Lorsque l'on s'attarde sur ces dispositions, on peut en conclure que, à ce stade, la régulation d'accès des groupes d'intérêts reste embryonnaire et facultative. Pour les personnes figurant au registre, l'Annexe IX pose des principes de base quant à la forme et aux conditions d'octroi des laissez-passer<sup>82</sup> ainsi que sur la question des assistants des députés. Elle répond avant tout aux mauvaises pratiques que le Parlement a pu identifier : démarche en vue d'obtenir malhonnêtement des informations, revente de documents obtenus auprès du Parlement, conflits d'intérêts<sup>83</sup>. Elle oblige par ailleurs les personnes figurant au registre à déclarer les intérêts qu'elle représente et lui interdit de se réclamer d'une quelconque relation officielle avec le Parlement dans ses relations avec les tiers. La sanction prévue en cas de non respect de ce code de conduite est le retrait du laissez-passer accordé aux personnes intéressées et, le cas échéant, à leur entreprise.

Dès 1992, la question de la transparence est abordée par la Commission dans une communication<sup>84</sup> où elle juge nécessaire de « mieux préciser » les relations qu'entretiennent les institutions de la Communauté avec les groupes d'intérêt. Elle s'engage alors à réfléchir à un code de bonne conduite « pour ceux dont le métier est d'être ses interlocuteurs ». Elle précise toutefois que cette démarche ne doit pas remettre en cause les contacts déjà existants, puisqu'ils lui sont utiles aux différentes phases du processus décisionnel. Dans cette communication, elle souligne également sa préférence pour un système d'autorégulation et elle rejette tout mode d'inscription contraignant ou toute forme de sanction en cas de non respect du code de

---

<sup>81</sup> Règlement du Parlement européen, 16ème édition (février 2008) ;  
Voir : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20070101+TOC+DOC+XML+V0//FR>

<sup>82</sup> Ce sont des cartes plastifiées, avec photographie, nom, prénom(s), nom de l'employeur, qui doivent être portées en permanence et de manière visible.

<sup>83</sup> Voir : Annexe I Article 2 du Règlement du Parlement sur la « Transparence et intérêts financiers des députés ».

<sup>84</sup> Communication de la Commission, du 2 décembre 1992, « Un dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêts », JOCE du 5 mars 1993, n° C 63 qui fait suite au Sommet de Birmingham.

conduite. La Commission ne se place donc pas de prime abord dans l'optique d'une régulation d'accès, qui consiste à obliger les groupes à respecter certains critères pour pouvoir accéder aux institutions de la prise de décision.

La Commission se montre alors en effet assez peu encline à imposer des charges administratives importantes aux groupes d'intérêts, d'autant qu'elle souligne ses difficultés à se passer de l'expertise de ces groupes. Fin 1994, la discussion autour d'un code de conduite entre la Commission et les ONG, dont l'idée est de rendre le système plus transparent sans trop formaliser les contacts, se solde par un échec : les trois quarts des ONG ne se sont pas inscrites. Cela s'explique notamment par les ressources financières et sociales variables des ONG qui préfèrent utiliser les structures ad hoc et la diversité des modes de consultation existants.

S'il existe incontestablement chez la Commission une volonté d'installer un dialogue privilégié avec ces groupes, elle n'a pas montré le même empressement à réguler ses relations avec ces derniers. Ainsi, elle refuse tout système d'enregistrement de ces groupes et préfère mettre en avant une relation ouverte avec une approche harmonisée avec d'autres institutions européennes et des procédures de consultation simplifiées. D'autre part, sur la question d'un code de bonne conduite, elle n'y est pas favorable et elle préconise plutôt l'autoréglementation des lobbyistes.

Malgré ses réticences, la Commission a reconnu la nécessité d'établir un dialogue sécurisé, qui implique aussi que les fonctionnaires européens respectent un cadre éthique lors de leur action, basé sur l'indépendance, l'impartialité et le rejet des conflits d'intérêt<sup>85</sup>. Par ailleurs, il existe des stages d'entraînement aux relations avec les groupes d'intérêt qui sont obligatoires pour les fonctionnaires de type A.

Depuis 1999, le site de données CONECCS (Consultation, the European Commission and Civil Society) a pu contribuer à une amélioration de la transparence du lobbying au niveau de la Commission. En effet, ce site regroupait des informations sur les groupes et les organes consultatifs, tant formels qu'informels, de la société civile qui entretiennent des relations avec la Commission. Ces données portaient notamment sur leurs missions, leurs compositions et leurs méthodes de travail. Les groupes pouvaient eux-mêmes s'enregistrer et mettre à jour leurs données. Il offrait également diverses informations sur ces organisations de la société civile, pouvant être recherchées par ordre alphabétique, par domaine d'action ou à l'aide d'une requête précise. Là encore, si CONECCS représente incontestablement un mieux en termes de transparence vis à vis du public, il ne s'inscrit pas dans une perspective de régulation d'accès.

---

<sup>85</sup> Voir notamment le Code de bonne conduite administrative pour le personnel de la Commission dans ses relations avec le public adopté le 13 septembre 2000 et publié au JOCE n° L 267 du 20 octobre 2000 ; le Statut des fonctionnaires et ses règles d'application ; ou encore le «Code de conduite des commissaires».

La publication du Livre Blanc sur la gouvernance européenne<sup>86</sup> en 2001 confirme la préférence de la Commission pour un système d'autorégulation des groupes d'intérêts : elle les invite à adopter leurs propres codes de conduite sur la base de critères minimaux. En contrepartie, en vertu de la nécessité d'un dialogue le plus ouvert possible, la Commission se refuse à accorder des privilèges particuliers (laissez-passer, accès préférentiel à l'information) à certains groupes. Toutefois, cette communication ouvre une brèche en se posant la question de l'adoption d'un code de conduite qui fixerait des normes minimales quant à la tenue des consultations<sup>87</sup>. Le livre blanc souligne que cela permettrait d'améliorer la représentativité des organisations de la société civile, de structurer leur dialogue avec les institutions mais aussi d'empêcher certains groupes de jouir d'un accès privilégié. Le Livre blanc met aussi en avant la possibilité de conclure des accords de partenariats entre groupes et institutions afin d'inciter les organisations de la société civile à rationaliser leurs structures internes, à donner des garanties d'ouverture et de représentativité et à affirmer leur capacité de relayer l'information ou de mener des débats dans les États membres.

Depuis une dizaine d'années, le Parlement européen a donc mis en place un registre facultatif des lobbyistes ainsi qu'un code de conduite du lobbying pour encadrer ses relations d'échange avec les groupes d'intérêts. La position de la Commission, quant à elle, à évoluer avec l'adoption du Livre du Livre vert sur la Transparence<sup>88</sup>. La Commission y souligne le principe selon lequel une participation plus active suppose une responsabilité accrue. Dès lors, les relations entre la Commission et les groupes d'intérêt doivent s'inscrire dans un cadre éthique clair et pouvant faire l'objet d'un contrôle externe. La consultation qui a suivi le Livre vert, du 3 mai au 31 août 2006, a révélé la volonté des parties intéressées d'avancer sur la question du cadre qui pourrait régir leurs relations avec la Commission.

Suite à cette consultation, la Commission va proposer la création d'un registre facultatif des lobbyistes et d'un code de déontologie. Cette initiative entend exposer la vision qu'a la Commission de l'équilibre entre régulation et accès : il faut reconnaître la place légitime des lobbies dans le processus démocratique tout en informant le public sur ces groupes de manière à ce que la prise de décision soit transparente. La Commission entend donc privilégier un enregistrement volontaire et, en cas d'échec, réfléchir à l'introduction d'un système de registre obligatoire (comme aux USA). Sur ce point précis du caractère obligatoire du registre, les contributions des parties intéressées laissaient apparaître une ligne de fracture entre les

---

<sup>86</sup> Communication de la Commission COM(2001) 428 final, Bruxelles, le 25 mai 2001.

<sup>87</sup> Communication de la Commission COM(2002) 704 final, 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, Bruxelles, le 11 décembre 2002

<sup>88</sup> COM (2006) 194 final, Bruxelles, le 3 mai 2006.

partisans d'un registre obligatoire, pour la plupart des ONG, et ceux d'un registre facultatif, notamment les fédérations professionnelles de lobbyistes. Cela s'explique en particulier par la réticence des professionnels de la représentation d'intérêts à divulguer certaines informations sur leurs clients.

Transmise au Parlement européen, l'initiative de la Commission a été examinée par la Commission des Affaires constitutionnelles, avec A. STUBB (PPE-DE, finlandais) nommé comme rapporteur du rapport d'initiative. Sur la base de cette initiative, le Rapport STUBB adopté le 2 avril 2008<sup>89</sup> a proposé différentes pistes de réflexion.

Tout d'abord, il propose la création d'un registre public obligatoire pour les groupes d'intérêts qui travaillent avec les institutions européennes (Conseil, Commission et Parlement). Il propose également la constitution, d'ici fin 2008, d'un groupe de travail interinstitutionnel qui serait destiné à mettre en place un registre commun et obligatoire aux trois institutions qui serait un guichet unique pour avoir accès au Parlement, à la Commission et au Conseil. Il serait assorti d'un code de déontologie auquel les représentants d'intérêts devront se conformer, sous peine de sanctions.

D'autre part, les eurodéputés proposent que le registre obligatoire comprenne « un système de divulgation détaillé » de la part des représentants d'intérêts quant à leurs ressources financières. Pour les cabinets de consultants et d'avocats, cela signifie qu'ils devraient dévoiler la part relative de leurs principaux clients et les coûts associés à l'activité de lobbying tandis que les ONG et les groupes de réflexion auraient à divulguer leur budget total et la ventilation des principales sources de financement.

En ce qui concerne le code de conduite, les députés européens ont mis en avant la nécessité d'imposer un mécanisme de radiation pour ceux qui enfreignent les règles ainsi qu'un vrai système de suivi et de surveillance quant à la manière dont ce code de conduite est respecté. Cela demande des ressources suffisantes, en termes d'effectifs et de budget, pour vérifier les informations figurant sur le registre et le Parlement estime qu'un tel effort est nécessaire.

Enfin, le Parlement s'intéresse à la question de l'empreinte législative. Il propose que les rapporteurs soient autorisés à annexer à leurs rapports une liste indicative des représentants d'intérêts consultés qui ont eu « un rôle important » au cours de la préparation du rapport.

Avec cet Avis du Parlement, on peut identifier plusieurs points de débats entre les différentes institutions mais aussi par rapport aux positions des groupes d'intérêts. Tout d'abord, le caractère obligatoire ou non de l'enregistrement : il n'existe pas encore de consensus

---

<sup>89</sup> La commission des affaires constitutionnelles a adopté le rapport Stubb par 18 voix pour, 1 contre et 3 abstentions. Le rapport fut ensuite voté en plénière en mai.

entre les institutions sur le fait de savoir si cet enregistrement doit être obligatoire (Parlement) ou facultatif (Commission). D'autre part, la teneur des informations à divulguer ne fait pas consensus, surtout chez les représentants professionnels d'intérêts pour qui peut se poser la question de la règle de confidentialité (pour les avocats par exemple). Enfin, le Parlement invite la Commission à ne pas circonscrire la question de l'empreinte législative à chaque institution mais plutôt de déterminer cette empreinte sur un texte tout au long du cycle de création politique.

C'est dans une nouvelle communication<sup>90</sup> que la Commission établit le cadre qui va régir ses relations avec les groupes de représentation d'intérêts :

- le registre des représentants d'intérêts<sup>91</sup> : sont censés s'enregistrer les entités qui exercent des activités de représentation d'intérêts. Par représentation d'intérêts, la Commission entend les activités qui visent à influencer sur l'élaboration des politiques et les processus décisionnels des institutions européennes<sup>92</sup>. Le facteur déterminant n'est donc pas la nature de l'organisme, mais celle des activités auxquelles il se livre. Cette définition recouvre notamment les activités telles que contacter des membres ou des fonctionnaires des institutions européennes ; rédiger, diffuser et promouvoir des lettres, du matériel d'information, des argumentaires ou des prises de position ; ou organiser des événements, des conférences ou des activités promotionnelles (au siège de l'entité ou ailleurs). Cela recouvre également des activités s'inscrivant dans le cadre de consultations formelles relatives à des propositions législatives (Livre vert, livre blanc) ou d'autres consultations ouvertes. La Communication exclut de cette définition les activités concernant les avis juridiques et autres conseils professionnels liés à la défense d'un client lors d'un procès (volonté d'influer sur le droit jurisprudentiel), les activités des partenaires sociaux en tant qu'acteurs du dialogue social<sup>93</sup> (syndicats, associations patronales) et les activités répondant à la demande directe de la Commission (demandes ad hoc ou régulières d'informations factuelles, de données ou de compétences, invitations à des auditions publiques, participation à des comités consultatifs ou instances similaires). Sont soumis à enregistrement les « représentants d'intérêts », c'est-à-dire les entités engagées dans les activités de représentation d'intérêts, quel que soit leurs statuts juridiques. Sont concernés les partenaires sociaux qui agissent hors du cadre spécifique du dialogue social et qui se livrent à des activités de représentation d'intérêts, les associations de pouvoirs publics ayant un statut juridique privé et les structures mixtes (privé/public) auxquelles prennent part des autorités publiques, si elles

---

<sup>90</sup> Communication de la Commission COM(2008) 323 final, Initiative européenne en matière de transparence - Cadre régissant les relations avec les représentants d'intérêts (registre et code de conduite)

<sup>91</sup> Ce registre remplace la base de données CONECCS.

<sup>92</sup> Définition tirée de la Communication COM (2006) 194 final : « Livre vert – Initiative européenne en matière de transparence »

<sup>93</sup> Articles 138 et 139 TCE



mènent des activités relevant du champ d'application de la représentation d'intérêt. Cette définition exclut notamment les particuliers ainsi que les pouvoirs publics locaux, régionaux, nationaux et internationaux.

L'enregistrement ne constitue pas une accréditation et ne donne pas accès à des informations privilégiées. Il entraîne toutefois des conséquences pratiques pour les groupes d'intérêts, notamment celle de recevoir par courrier électronique les consultations publiques que lance la Commission dans les domaines politiques qui les intéressent (spécifiés lors de leurs inscriptions). D'autre part, leurs contributions seront publiées séparément de celles soumises par des entités non enregistrées, dont les réponses aux consultations seront considérées comme des contributions individuelles et ne bénéficieront donc pas du caractère de représentativité attaché aux groupes enregistrés.

- le code de bonne conduite : dans sa communication, la Commission rappelle qu'une consultation publique a eu lieu auprès des parties intéressées pour recueillir leurs observations quant à l'opportunité et au contenu de ce code. Plus de 61 contributions furent reçues qui toutes ont bien accueillies la création d'un tel code de conduite. Cette consultation a aussi dégagé un consensus sur la nécessité d'un code concis avec un contenu concret. Certaines contributions ont toutefois exprimé une déception quant au champ d'application du code qui ne recouvre pas des questions telles que les conflits d'intérêts. La Commission considère que cette question, comme celle du pantouflage, ne relève pas du champ d'application de l'initiative en matière de transparence. Le but du registre et du code de conduite est d'améliorer la transparence générale dans les relations entre la Commission et les représentants d'intérêts ; les questions telles que les conflits d'intérêts portant sur des membres de l'institution et son personnel sont déjà couvertes : voir les articles 213 et 287 du TCE, le code de conduite des commissaires (en particulier «Indépendance et dignité»), le statut des fonctionnaires (notamment les articles 11 à 18) et le code de bonne conduite administrative pour le personnel (en particulier «Objectivité et impartialité»). Ces textes s'appliquent aux membres de la Commission et au personnel non seulement pendant la durée de leurs fonctions mais aussi après la cessation de celles-ci au sein de la Commission européenne.

La communication dispose que les entités enregistrées doivent accepter de se conformer à ce code de conduite ou à un code professionnel disposant de règles comparables (obligation de transmettre ce code à la Commission si elle en fait la demande). On retrouve ici la question de l'autoréglementation : « la Commission encourage les réseaux, les fédérations, les associations ou les plateformes en Europe à produire, dans le cadre de leur autoréglementation, des lignes

directrices transparentes et communes destinées à leurs membres et énumérant les activités relevant de la présente définition ».

Les règles édictées par le code de conduite sont les suivantes :

1. indiquer leur nom et l'entité/les entités pour laquelle/lesquelles ils travaillent ou qu'ils représentent;
2. se présenter de manière exacte lors de l'enregistrement afin de ne pas induire en erreur les tiers et/ou le personnel de l'UE;
3. déclarer leurs intérêts et, le cas échéant, les clients ou les membres qu'ils représentent;
4. veiller à fournir des informations qui, à leur connaissance, sont objectives, complètes, à jour et non trompeuses;
5. veiller à ne pas obtenir et à ne pas chercher à obtenir malhonnêtement des informations ou des décisions;
6. veiller à ne pas inciter le personnel de l'UE à enfreindre les règles et les normes de comportement qui leur sont applicables;
7. respecter, s'ils emploient d'anciens membres du personnel de l'UE, l'obligation qui incombe à ces derniers de souscrire aux règles et aux exigences en matière de confidentialité qui leur sont applicables.

- la question des informations financières : la teneur de ces informations dépend de la catégorie à laquelle appartient l'entité enregistrée. La première catégorie regroupe les cabinets de consultants spécialisés et les cabinets d'avocats exerçant des activités de lobbying auprès des institutions européennes : ils doivent communiquer la partie de leur chiffre d'affaires tirée d'activités de lobbying auprès des institutions européennes et établir une liste des clients pour le compte desquels elles ont exercé des activités de lobbying auprès des institutions européennes. La deuxième catégorie concerne les représentants d'intérêts internes et les groupements professionnels : ces derniers doivent fournir une estimation des coûts associés aux activités de lobbying direct auprès des institutions européennes. Les entités de la troisième (ONG) et quatrième catégorie (groupes de réflexion et autres organisations) doivent elles rendre public leur budget global, c'est-à-dire le budget total de l'organisme en question, en précisant les principales sources de financement (financement public, donc, cotisations des membres, etc.)

- le mécanisme de suivi et d'application : le code de conduite contient donc sept règles claires et précises dont le respect doit pouvoir être contrôlé par la Commission. Cette dernière, lorsqu'elle examinera l'infraction, devra donc s'appuyer sur des éléments de faits concrets, laissant peu de place à une interprétation subjective de ces règles. On peut distinguer deux

types de contrôle, selon qu'il fait suite à une plainte d'un tiers ou à l'initiative de la Commission. Si elle soupçonne une violation du code, toute personne pourra déposer une plainte, étayée par des faits matériels, auprès de la Commission. Cette plainte sera analysée individuellement par la Commission, qui peut également s'autosaisir. Avant le lancement d'une procédure formelle, la Commission demande à l'entité concernée d'apporter des éclaircissements sur la situation faisant l'objet de la plainte et l'invite à souscrire aux règles ou à corriger toute information fausse ou trompeuse figurant dans le registre si nécessaire. En cas de non coopération de la part de l'entité visée par la plainte, la plainte déclenchera une procédure administrative respectant dûment la proportionnalité et les droits de la défense. Si la Commission en arrive à la conclusion que l'une ou plusieurs des sept règles spécifiques ont été violées, elle pourra appliquer des sanctions de nature correctives. Premièrement, elle pourra décider de la suspension temporaire de l'enregistrement et des avantages qui lui sont liés, pour une période donnée ou jusqu'à ce que l'entité enregistrée corrige la situation. La Commission pourra également exclure l'entité du registre en cas de non-respect grave et répété du code (sanction proportionnée à la situation examinée).

- l'approche interinstitutionnelle : les institutions européennes n'ont toujours pas trouvé de consensus quant à l'ouverture d'un guichet unique pour les représentants d'intérêts. La communication se contente de souligner le soutien de la Commission à cette proposition. Mais, pour le moment, cette invitation à s'enregistrer et à accepter le code de conduite ne s'appliquera aux représentants d'intérêts que dans leurs contacts avec la Commission européenne.

Cette communication de la Commission crée donc un cadre relativement bien défini de relations entre les groupes de représentation d'intérêts et la Commission. Certains ont toutefois critiqués le fait que la Commission n'est pas recourue à un instrument plus formel pour établir de telles relations : la force obligatoire d'une communication est-elle suffisante pour convaincre les intérêts organisés de s'inscrire en masse dans le registre proposé par la Commission ? A ce jour, le registre, lancé officiellement le 23 juin 2008, compte environ 280 groupes inscrits. Il faut espérer pour la Commission que ce nombre augmente car cela représente bien peu au regard du formidable nombre de groupes actifs au niveau communautaire. Or, la crédibilité d'un tel système dépend pour beaucoup du pourcentage des groupes de pression actifs à Bruxelles qui décideront de s'enregistrer.

## CONCLUSION

Après ces développements, on peut affirmer que les groupes de défense d'intérêts tiennent une place d'importance au sein de la gouvernance communautaire. Fruit de la volonté d'ouverture des institutions et des bouleversements institutionnels, le développement du lobbying en Europe s'inscrit donc dans le cadre plus général de la légitimation des politiques européennes par l'association de citoyens « situés ». Ces groupes bénéficient de nombreux points d'accès et affectionnent tout particulièrement la Commission, qui constitue le point d'entrée par excellence des groupes de défense d'intérêts dans le processus décisionnel communautaire. Si leur accès est facilité, les groupes doivent toutefois mobiliser des ressources importantes pour agir au niveau européen mais aussi au niveau national. Cette multiplication des niveaux de gouvernance représente donc à la fois une opportunité et une contrainte pour les groupes de défense d'intérêts. D'autre part, on assiste à une généralisation des répertoires d'action historiquement utilisés par les seuls groupes d'intérêts économiques à d'autres acteurs de la société civile, c'est pourquoi on peut parler d'une « société des groupes d'intérêts ». On peut ainsi remarquer des transformations de la participation politique, avec des engagements plus ponctuels, moins contraignants et moins durables dans le temps.

La dispersion des prérogatives étatiques au profit du niveau de gouvernance communautaire pose un problème en termes de légitimité démocratique : c'est le fameux « déficit démocratique ». D'autre part, la spécialisation croissante du politique entraîne une certaine « désaffection » des citoyens pour des sujets hautement techniques que seuls les experts peuvent maîtriser. Tous ces facteurs font que la participation politique des citoyens faiblit, notamment lorsque l'on considère les élections autant locales que nationales ou européennes. Les institutions communautaires ont dès lors voulu mettre en avant l'intérêt d'associer les groupes de défense d'intérêts, consacrant une nouvelle forme de participation politique citoyenne.

Cette association croissante et voulue par les institutions communautaires répond donc à la question de savoir si l'on assiste ou pas à l'émergence d'une société des groupes d'intérêts : au niveau européen, les organisations de la société civile jouent effectivement le rôle d'intermédiaires entre les citoyens et les institutions communautaires. Cette constatation n'est pas sans effet sur le fonctionnement des démocraties contemporaines : l'instance de décision « originale » qu'est l'Union met en place des innovations démocratiques pour relancer la participation et assurer le contrôle de l'Union, qui échappe aux arènes politiques traditionnelles.

Au titre de ces innovations démocratiques, le contexte européen offre donc une place de choix pour les groupes de défense d'intérêts au sein de la gouvernance européenne.

A cet égard, les auteurs mettent en avant l'émergence d'une nouvelle forme de démocratie à l'échelon européen : la démocratie délibérative et associative. Cette dernière postule notamment la possibilité de parvenir à des solutions meilleures et consensuelles par le biais de l'argumentation et la confrontation d'idées. Dans ce cadre, les groupes de défense d'intérêts vont récupérer une partie du contrôle des domaines qui ont été soustraits aux formes classiques de contrôle démocratique (parlementaire notamment), par le biais des comités d'exécution par exemple.

Ainsi, il est clair que les groupes de défense d'intérêts occupe une place relativement centrale dans la gouvernance européenne. De ce point de vue, la formalisation et la régulation de leurs activités avec la Commission, mais aussi avec d'autres institutions comme le Parlement, est un indice du développement de cette activité, puisqu'il a été nécessaire de poser des règles pour assurer la transparence de la décision. On peut donc en conclure que les groupes de défense d'intérêt exercent une vraie influence sur la prise de décision au niveau communautaire.

# BIBLIOGRAPHIE

## I. OUVRAGES

- **BALME (R.), CHABANET (D.)** (sous la direction de WRIGHT (V.)), *L'action collective en Europe* », Paris, Presses de Sciences Po, 2002, 542 p.
- **DEHOUSSE (R.)**, *The European Court of Justice: The politics of judicial integration*, The European Union series, Basingstoke: Macmillan, 1998, 212p.
- **GREENWOOD (J.)**, *Interest representation in the European Union*, Palgrave MacMillan, 2003, 328p.
- **GROSSMAN (E.) et SAURUGGER (S.)**, *Les groupes d'intérêts : action collective et stratégies de représentation*, collection U, Armand Colin, 28 mars 2006, 251p.
- **HAAS (E.)**, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, 2<sup>nd</sup> edition, Stanford CA, Stanford University Press, 1968, 552p.
- **HOOGHE (L.), MARKS (G.W.)**, *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman and Littlefield Publishers, 2001.
- **MORAVCIK (A.)**, *The choice for Europe: Social Purposes and State Power*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.
- **PETERSON (J.), BOMBERG (E.)**, *Decision-Making in the European Union*, Hundmills, Macmillan, 1999.
- **SIDJANSKI (D.)**, *Les groupes de pression dans la Communauté européenne*, Il Politico, n°473, 1982, 560p.
- **VAYSSIÈRE (B.)**, *Groupes de pression en Europe - Europe des citoyens ou des intérêts ?*, collection Questions d'Histoire immédiate, Privat, 30 avril 2002, 125p.

## II. ARTICLES

- **BOUWEN (P.)**, « Corporate lobbying in the European Union: the logic of access », *Journal of European Public Policy*, June 2002, pp.365-390.
- **BUTT-PHILIP (A.)**, « Le lobbying dans l'Union européenne : les intérêts des entreprises concordent-ils avec la politique étrangère », in *Entreprises et politique étrangère : le lobbying à Paris, Washington et Bruxelles*, collection Notes de l'IFRI n°54, Institut français des relations internationales, Paris, 2003, pp.52-87.
- **CLEMONS (S.C.)**, « La réglementation des lobbies aux Etats-Unis et son impact sur les think tanks spécialisés dans les politiques publiques », in *Entreprises et politique étrangère : le lobbying à Paris, Washington et Bruxelles*, collection Notes de l'IFRI n°54, Institut français des relations internationales, Paris, 2003, pp.24-51.

- **COEN (D.)**, *The evolution of the large firm as a political actor in the European Union*, in *Journal of European Public Policy*, 1997, pp. 91-108.

- **DEBOUZY (O.)**, « Lobbying : the French way », in *Entreprises et politique étrangère : le lobbying à Paris, Washington et Bruxelles*, collection Notes de l'IFRI n°54, Institut français des relations internationales, Paris, 2003, pp.5-23.

- **FALKNER (G.)**, « Interest Groups in a Multi-Level Polity: The Impact of European Integration on National Systems », *EUI Working Papers*, 1999.

- **RADAELLI (C.)**, *The domestic impact of European Union public policy : Notes on concepts, methods and challenge of empirical research*, in *Politique Européenne*, n°5, 2001, p. 107-142.

### III. COLLOQUES / CONFERENCES PUBLIQUES

- **BASILIEU-GAINCHE (M-L.)**, Maître de Conférences en Droit à l'Université Paris III Sorbonne Nouvelle, 8<sup>ème</sup> Congrès de l'Association française de Science politique, Table ronde n°3 *Quelle légitimité pour la démocratie délibérative? Questionnements à l'échelle de l'Europe*, Lyon, les 14, 15 et 16 septembre 2005.

- **PECH (L.)**, Docteur en Droit, Conférence publique à l'Université du Québec à Montréal (UQAM), *L'Union européenne : entre « déficit démocratique » et « nouvelle gouvernance »*, 17 octobre 2002.

### IV. ACTES DE L'UE

#### 1) CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE

##### • Règlements :

- *Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil*, du 28 janvier 2002, établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, JOCE n° L 31 du 1<sup>er</sup> février 2002

- *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, JOCE n° L 145 du 31.05.2001.

##### • Décisions :

- *Décision 2006/512/CE du Conseil* fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, du 17 juillet 2006, JOCE n° L 200 du 22 juillet 2006.

- *Décision 2000/750/CE du Conseil* établissant un programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination (2001-2006), du 27 novembre 2000, JOCE n° L 303 du 02/12/2000 pp.23-28.

- *Décision 1999/468/CE du Conseil* fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, du 28 juin 1999, JOCE n° L 184 du 17 juillet 1999, pp.23-26

- *Décision 87/373/CEE du Conseil* fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution, du 13 juillet 1987, JOCE n° L 197 du 18 juillet 1987, p.33

- Autres actes :

- *Conclusions du Conseil européen de Birmingham*, du 16 octobre 1992, Annexe I – Déclaration de Birmingham, SN 343/1/92, Bruxelles: Conseil des Communautés européennes.

## 2) COMMISSION EUROPENNE

- Décisions :

- *Décision de la Commission 97/404/CE*, du 10 juin 1997, instituant un comité scientifique directeur.

- Communications :

- *Communication de la Commission COM(2008) 323 final*, du 27 mai 2008, « Initiative européenne en matière de transparence – Cadre régissant les relations avec les représentants d'intérêts (Registre et Code de Conduite) », Bruxelles, {SEC(2008) 1926}.

- *Commission Staff Working Document SEC(2008) 1926*, du 27 mai 2008, « Results of the consultation on the Code of Conduct for Interest Representative » — Accompanying document to the Communication from the Commission « European Transparency Initiative: a framework for relations with interest representatives (Register and Code of Conduct) » [COM(2008) 323 final], Brussels.

- *Communication de la Commission COM(2007) 127 final*, du 21 mars 2007, « Suivi du livre vert en matière de Transparence », Bruxelles, {SEC(2007) 360}.

- *Commission Staff Working Document SEC(2007) 360*, du 21 mars 2007, « Results of the Commission consultation on the Green Paper European Transparency Initiative » — Accompanying document to the Communication from the Commission « Suivi du livre vert en matière de transparence » [COM(2007) 127 final], Brussels.

- *Communication de la Commission COM(2006) 194 final*, du 3 mai 2006, « Livre Vert Initiative européenne en matière de transparence », Bruxelles.

- *Communication de la Commission COM(2002) 704 final*, du 11 décembre 2002, « 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 », Bruxelles.

- *Communication de la Commission COM(2001) 428 final*, du 27 juillet 2001, « Gouvernance européenne : un Livre Blanc », Bruxelles.

- *Communication de la Commission COM(2000) 11 final*, du 18 janvier 2000, « La Commission et les organisations non gouvernementales: le renforcement du partenariat », Bruxelles.



- *Communication de la Commission COM (97) 183 final*, du 30 juin 1997, sur la santé des consommateurs et la sûreté alimentaire, JOCE n° C 97/202 du 30 avril 1997.

- *Communication de la Commission COM(97) 241 final*, du 6 juin 1997, « Promouvoir le rôle des organisations volontaires et des fondations en Europe », Bruxelles.

- *Communication de la Commission*, du 2 décembre 1992, « Un dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêts », JOCE n° C 63/2 du 5 mars 1993.

- *Communication de la Commission COM(85) 310*, du 14 juin 1985, « L'achèvement du marché intérieur »

- *Communication de la Commission COM(93) 700*, décembre 1993, « Croissance, compétitivité, emploi - Les défis et les pistes pour entrer dans le XXIème siècle - Livre blanc »

• Autres documents :

- *Gouvernance européenne – Travaux préparatoires au livre blanc*, Commission Européenne, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés Européennes, 2002, 456p.

- *Code de bonne conduite administrative pour le personnel de la Commission dans ses relations avec le public*, du 13 septembre 2000, JOCE n° L 267 du 20 octobre 2000.

## 2) PARLEMENT EUROPEEN

- *Document de séance (A6-0105/2008)* – « Rapport sur le développement du cadre régissant les activités des représentants d'intérêts (lobbyistes) auprès des institutions de l'Union Européenne » (2007/2115(INI)), du 2 avril 2008 – Commission des affaires constitutionnelles – Rapporteur : Alexander Stubb.

- *Briefing Paper PE 393.266*, November 2007, « Lobbying in the European Union » — requested by Directorate-General Internal Policies, Policy Department C, Citizens Rights and Constitutional Affairs, David Coen, Brussels.

- *Règlement du Parlement européen* « Annexe IX : Dispositions d'application de l'article 9, paragraphe 4 – Groupes d'intérêts auprès du Parlement européen », 16<sup>ème</sup> édition, septembre 2007.

## 3) COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL

- *Avis du Comité Economique et Social*, du 22 septembre 1999, sur « Le rôle et la contribution de la société civile organisée dans la construction européenne », Bruxelles.

- *Avis Comité Economique et Social*, du 28 janvier 1998, sur « Le rôle des associations et des fondations en Europe », JO n°C95 du 30 mars 1998, Bruxelles, p.99.

## 4) COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

- Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), Arrêt du 5 février 1963, *société N.V. Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contre Administration fiscale néerlandaise*, affaire 26-62, dans Recueil de la Jurisprudence de la Cour. 1963, p. 3.

- Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), Arrêt du 15 juillet 1964, *M. Flaminio Costa/E.N.E.L. (Ente nazionale energia elettrica, impresa già della Edison Volta)*, affaire 6-64, dans Recueil de la Jurisprudence de la Cour. 1964, p. 1141.

## V. SOURCES INTERNET

- Commission européenne :

[http://ec.europa.eu/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/index_fr.htm)

- European Navigator :

<http://www.ena.lu/>

- EUR-lex :

<http://eur-lex.europa.eu/fr/index.htm>

- Europa :

<http://europa.eu/>

- Parlement européen :

[http://www.europarl.europa.eu/news/public/default\\_fr.htm](http://www.europarl.europa.eu/news/public/default_fr.htm)

Règlement du Parlement :

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=FR&reference=TOC>

- Registre des représentants d'intérêts auprès de la Commission :

<https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/welcome.do?locale=fr>

- Scadplus :

<http://europa.eu/scadplus>

- Toute l'Europe :

<http://www.touteleurope.fr/>