



---

## **Restaurer l'équilibre de la représentation démocratique dans l'Union européenne par le pouvoir ordonnateur de l'autonomie institutionnelle**

**Marie LEONTE**

Université Etienne le Grand, Suceava

---

**Abstract:** The main criticism that is made to the activity of interest groups representation before the institutions of the European Union, again and again, even after the implementation of a framework for these activities, is linked to their destabilizing impact on the balance between, on the one hand, the representation mandate (of citizens and Member States) that the decision-maker must fulfill and, on the other hand, the force of impact exerted by the interest groups which shifts the formulation of his point of view in terms of incarnation of the general will. Thus, considering further developments of the normative framework for the exercise of interest representation cannot be done without granting a central role to the balancing merit of the quest and explicit affirmation of institutional autonomy.

**Keywords:** Union européenne, équilibre, représentation, représentation d'intérêts, autonomie institutionnelle, lobbying, lobby étranger, VIGINUM.

**Digital Object Identifier (DOI):** <https://doi.org/10.5281/zenodo.15025569>

---

### **1 Introduction**

Aborder les processus décisionnels en termes d'équilibre nécessite, tout d'abord, de dresser les contours de cette notion, qui désigne l'état de stabilité de ce qui est soumis à une ou plusieurs choses qui s'opposent, la résultante des forces appliquées à ce point étant nulles [1]. Dès lors que l'on évoque la relation entre les autorités décisionnelles et les groupes d'intérêt, surtout au niveau de l'Union européenne, deux reproches surgissent à l'égard du système institutionnel et législatif en place : d'un côté, trop perméable à l'influence des groupes d'intérêt, celui-ci apparaît comme leur étant inféodé [2] de l'autre, on reproche aux institutions européennes de rompre l'égalité entre les citoyens [3] - dans les arbitrages opérés lors des prises de décision, les intérêts des uns étant davantage représentés et plus aisément transposés en actes normatifs, que ceux des autres.

Le déséquilibre intervient lorsque le décideur, dépositaire d'un mandat de représentation, est face à - et est impacté dans la formulation de son point de vue - par des groupes d'intérêts, avec une force qui rend la formulation de son point de vue décalée en termes d'incarnation de la volonté générale.

Dans d'autres termes, sur la verticale comme à l'horizontale, comment faire en sorte que le système institutionnel de l'Union européenne, soumis à l'action des forces de persuasion des représentants des groupes d'intérêt les plus variés, parvienne à rester en équilibre, malgré l'impact sur les processus décisionnel des quelques 50.000 lobbyistes à l'œuvre actuellement auprès des autorités de l'Union européenne pour le compte de plus de 13 000 organisations inscrites au registre de transparence de l'Union européenne [4]?

Pendant longtemps, la doctrine a cherché un sens à cette multiplication des pratiques de type lobbyiste, consolidées auprès des institutions de l'Union européenne, en exploitant la question de sa légitimité [5]. Désormais, en conjuguant les premiers résultats de l'application de la réglementation en matière de lobbying et en les complétant avec les propositions de réglementation formulées au sujet de nouveaux volets de cette activité, notamment le lobbying pour le compte des intérêts en provenance des pays extra-communautaires, l'on peut tenter une autre lecture, celle du nécessaire équilibre décisionnel.

D'emblée, le vocable « groupes de pression » [6] renvoie, intuitivement, à une force de persuasion appliquée sur les détenteurs des mandats de représentation, élus ou désignés. Le contenu de ces mandats de représentation est prévu par les traités : la Commission européenne a essentiellement la charge de la défense de l'intérêt général de l'Union, conformément à l'art. 17 du *Traité sur l'Union européenne* et le Parlement européen représente les citoyens européens, aux termes de l'art. 14 alinéa (2) *T.U.E.* *Quid* alors de la possibilité, pour les décideurs soumis à cette pression, de s'en extraire, de s'en prémunir en mettant en avant leur indépendance décisionnelle, pour pouvoir délibérer ? Y a-t-il un mécanisme équilibreur, à même de solutionner les controverses entre subjectif et objectif dans la décision publique ? La question a préoccupé la doctrine pendant un bon moment, néanmoins, une fois adopté le cadre juridique minimal pour le déroulement des activités de lobbying, les auteurs de science politique et de droit s'en sont lassés : le problème du potentiel déséquilibre est résolu, tout est rentré dans l'ordre de la démocratie représentative, devenue entre temps une démocratie participative, délibérative et, mieux encore, une cyberdémocratie.

L'une des lectures possibles de l'institutionnalisation - la pérennisation - de l'activité de représentation d'intérêts consiste à mettre en avant une double motivation pour le décideur de se constituer en cible de l'activité de lobbying : d'une part, sa fonction de rédacteur de la norme dont découle l'impératif d'efficacité et l'ouverture à une information spécialisée et exploitable [7], d'autre part, le devoir de représenter les citoyens et administrés, qui incombe non seulement aux parlementaires mais également à l'administration européenne.

Tout particulièrement dans l'Union européenne, à la différence d'autres grands lieux de pouvoir ou le lobbying connaît un fort développement, l'accueil de cette activité a été subordonné à la recherche de la qualité de la norme législative et administrative : la participation de la société civile, pour remplacer [8] le désintérêt et l'impossibilité de mobiliser les peuples, modélisée en principes d'ouverture ou de bonne gouvernance renvoie à un fondement juridique pragmatique pour l'activité de représentation d'intérêts, celui de « la qualité de la gouvernance et du processus législatif »[9].

Fonctionner en équilibre est le propre d'un système démocratique dans lequel les autorités en charge de la chose publique statuent de manière correcte et impartiale. La raison pour ce mode de fonctionnement est que le décideur se rapporte en permanence au mandat de représentation qu'il exerce. Projeter cette image d'équilibre pour repenser la relation entre les décideurs et les groupes d'intérêt, implique le fait de réfléchir à la fonction du décideur dans la démocratie, qui est *le mandat représentatif* (électif ou administratif – technocratique/ méritocratique) et aux implications de son exercice dans la définition de la norme d'application générale sur le territoire de l'Union.

En cherchant à avoir une analyse au niveau institutionnel de l'Union européenne, il serait utile de nous référer à l'analyse de G. DEVIN, qui interprète les mutations des fonctions des organisations internationales, en mettant côte à côte leur représentativité, leur légitimité et leur fonctionnalité. Lorsqu'on applique son analyse au cadre plus spécifique de l'Union européenne, « *il s'agit pour les États membres d'utiliser l'organisation comme un instrument au service de leurs objectifs* », de leurs intérêts tout comme ceux de leurs citoyens, car l'U.E. « *se donne comme une structure d'opportunités dans laquelle les intérêts s'affirment et se recomposent (...) les usages – même contestataires – de l'organisation confortent, le plus souvent, l'existence sinon la légitimité de l'organisation* » [10]. La fonction de la représentativité pour le compte des États et des citoyens européens, assumée par l'Union européenne, demeure entière tant que demeure son statut d'organisation internationale. Une autre interrogation émerge néanmoins, qui concerne l'autorité qui a le pouvoir de faire en sorte qu'il y ait équilibre dans le mandat de représentation : s'agit-il des États, des citoyens, des institutions de l'Union européenne ?

## 2 Déséquilibre décisionnel dans la relation des autorités publiques avec les groupes d'intérêt

On peut parler de déséquilibre dans le système démocratique lorsqu'il y a impossibilité de déceler, en pratique, le contenu des informations qui prennent parfois la forme de propositions de législation transmises par les représentants d'intérêts et surtout lorsqu'il y a impossibilité de connaître et de circonscrire le rapport juridique qui s'instaure entre le décideur et le représentant d'intérêt. En abordant la question du déficit démocratique et de légitimité de l'Union européenne, S. SAURRUGER s'attarde longuement sur cette question, en expliquant que les groupes d'intérêt possèdent des ressources inégales, ce qui ne permet pas à tous de participer avec la même intensité au processus politique. Ce que l'auteur appelle la démocratie associative, est vulnérable aux intérêts de ceux qui possèdent les ressources pour faire valoir leur point de vue : *« loin de l'idéal pluraliste, selon lequel la compétition entre tous les intérêts permet une représentation équilibrée, les intérêts privés les plus influents l'emportent sur ceux qui ne possèdent ni les ressources financières ni les ressources sociales nécessaires pour représenter leurs intérêts au sein du système communautaire multiniveaux »* [11].

Le déséquilibre advient en raison du déni ou de l'oubli du fait que toute l'activité du décideur, y compris sa relation avec les groupes d'intérêt, devrait se circonscrire au mandat de représentation, source de légitimation primaire, pour les élus et de légitimation dérivée/ secondaire, pour les fonctionnaires : les conséquences en sont visibles autant au niveau des contacts avec les groupes d'intérêt intracommunautaires qu'à celui avec les représentants d'intérêts en provenance de pays extra-communautaires.

### 2.1 Au niveau des contacts avec des groupes d'intérêts intra-communautaires

La critique de la surpuissance de groupes de pression, qui a longtemps tenu l'affiche des formations politiques à programme europhobe, ne s'est pas éteinte. Elle a même fait le terreau pour des racines souverainistes qui déforment le sens des fonctions régaliennes et se pavent de la vertu des critiques à l'encontre de la supposée disparition de celles-ci, via l'action concertée des institutions prétendues „souverainophages” de Bruxelles, nourries en idées et textes par des groupes d'intérêt qui mènent des activités clandestines.

#### 2.1.1. Difficulté de cerner le contenu des démarches de lobbying, malgré les mécanismes de transparence existants

Afin de pallier cette critique et espérer de pouvoir déceler le contenu des démarches de représentation d'intérêts, il est impératif, à notre sens, de se diriger vers les origines du lobbying comme activité telle que nous la connaissons aujourd'hui, origines qui sont américaines. D'ailleurs, les pratiques d'aujourd'hui n'ont rien à envier aux pratiques des siècles derniers aux Etats - Unis.

La grande majorité de la doctrine ignore que les origines de l'activité de lobbying telle que nous la connaissons aujourd'hui – activité de la jeune haute société américaine préoccupée par les bonnes manières et les standards de comportement empruntées aux cours d'Europe, érigée en phénomène de la «gentilité» américaine dans les années 1790, ne sont pas à situer dans les couloirs enfumés du Williard Hotel du temps du Président Ulysses Simpson Grant, mais dans les salons élégants d'Albany et de Philadelphie [12] de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle.

Des siècles plus tard, les principales caractéristiques de cette activité de «protolobbying» [13] sont restées presque inchangées: sans opérer de confusion avec les délits de corruption, les relations entre décideurs et gens d'influence restent, encore aujourd'hui, sous le sceau du contact interpersonnel avec les conséquences que cela implique : une démarche informative par laquelle l' élu prêtait, jadis, une oreille attentive aux idées et connaissances dans des domaines les plus variés, économie, technique, société, même culture, le lobbying avait lieu «entre amis», le lobbyiste n'était qu'un *fellow gentleman* pour les Congressistes des premiers Congrès des Etats - Unis. C'est *«précisément cette amitié entre législateurs et lobbyistes qui est évoquée aujourd'hui pour désigner une série de rapports difficiles à délimiter et, partant, impossible à encadrer par des dispositifs juridiques»* [14]. Dès ses débuts, le lobbying fut une démarche subjective qui passait - et passe encore aujourd'hui - sous les radars de la régulation par le droit.

A ces aspects s'ajoute, bien évidemment, le professionnalisme des lobbyistes contemporains, entendu comme la somme des compétences pour délivrer un plaidoyer dans lequel sont fusionnés arguments juridiques, économiques et politiques, appuyé par des moyens matériels et financiers permettant de démultiplier et ajuster la démarche d'influence en fonction de l'autorité cible.

Le lobbying est assurément devenu une partie de la «*machinery of legislation*» [15] et dans ce sens, il peut arriver que, excédés par des rapports perçus comme biaisés entre destinataires de la norme et participants à sa définition, surgissent des critiques proches de la définition haute en couleurs reprise par un professeur américain du début du XX<sup>e</sup> siècle, qui entendait par lobbying «*tout effort de substituer un intérêt privé à l'intérêt public, le lobbyiste étant un homme qui essaie d'inculquer au législateur d'oublier temporairement tout le peuple et de faire quelque chose qui promouvra le bien être d'un seul citoyen ou d'un groupe de citoyens*» [16].

Par conséquent, il n'est pas sans intérêt de recentrer la discussion sur le rôle pivot - remis en question - du décideur contemporain en tant que représentant de l'intérêt général européen [17], auquel la doctrine ne réserve guère un sort plus aimable : dans l'Union européenne, «*les problèmes de fond - la question de la surreprésentation de certains intérêts au détriment d'autres, minoritaires ou mal représentés, la rupture de l'égalité juridique entre les citoyens qui en découle et les soupçons pesant sur l'indépendance des institutions - sont délibérément passés sous silence afin de ne pas affecter le consensus de façade sur la société civile*» [18].

### 2.1.2 Distorsions de la relation équilibrée entre décideurs et représentants d'intérêts

Sans vouloir tomber dans la critique généralisée, car, comme le remarquait B. VAYSSIERE, «*l'action des lobbies est toujours suspectée par avance*» [19], il nous apparaît toutefois nécessaire de mettre en évidence quelques-unes des hypostases possibles des déséquilibres dans la représentation des intérêts à la charge des autorités publiques européennes.

La technicité des sujets qui font l'objet des réglementations n'a pas tardé à créer des réseaux informels entre groupes d'intérêts et décideurs publics, que la doctrine américaine appelait déjà *policy triangles* [20], pour dénoncer le risque de «capture réglementaire» [21] ou encore de «*sub-government*» [22]. La doctrine européenne, à l'instar de J GREENWOOD, assimile ces véritables groupes de travail informels aux «*enclaves exclusives, impénétrables et établies d'un petit nombre de fonctionnaires et d'intérêts des entreprises et des producteurs (qui s'y sont établis)*» [23].

En même temps, des auteurs comme Olivier FREGET et Fleur HERRENSCHMIDT attirent l'attention sur la distorsion de la relation administrés – pouvoirs publics, la connivence entre des intérêts prédominants ou vocaux et les pouvoirs européens, entraînant une réduction significative du bénéfice escompté par la collectivité du processus de régulation [24]. Il s'agit, bien évidemment, d'un contrôle exercé par le sujet de la régulation sur la réglementation à laquelle il est assujéti, par le contrôle opéré sur les autorités de régulation : un déséquilibre sur la verticale dirions – nous, mais également un déséquilibre à l'horizontale, de par les discriminations entre les intérêts représentés et ceux qui, par manque d'information, de moyens financiers et humains, ne sont pas présents dans le cadre du débat : la transparence et la consultation de quelques parties prenantes est, certes, un moindre mal, mais uniquement lorsqu'elle est effective et non pas purement formelle.

Dans une relation de travail qui reste, en réalité, confidentielle quant au contenu des messages transmis, la doctrine s'est même interrogée, à l'instar de B. CAREMIER, «*avec réalisme, sur la nécessité pour le lobbyiste de faire preuve d'honnêteté et de délicatesse*» [25].

En prenant appui sur les travaux de John Kenneth GALBRAITH, concernant la technocratie des grandes corporations, Cristian CLIPA [26] évoque la facilité avec laquelle la technocratie des grandes corporations se connecte à la bureaucratie administrative et à l'ensemble des institutions qui préparent la décision (administrative ou politique) de l'exécutif et, par son intermédiaire, à la décision politique du Parlement, ce qui crée une ambiance inamicale pour l'idée d'intérêt public. La relation symbiotique entretenue avec le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif a, semble-t-il, la signification d'une subordination de l'État – et, par extension, des institutions d'intégration / supranationales créées par la volonté de celui-ci, dont les institutions de l'Union européenne.

Cette modalité informelle de travail avec les groupes d'intérêt que la Commission [27] a institutionnalisée de diverses manières [28], a fait l'objet de critiques précisément en regard de ce tête-à-tête dans lequel les groupes directement intéressés obtiennent gain de cause dans la formulation des textes normatifs, ce qui a inspiré à Georges BURDEAU la remarque concernant leur participation « *non seulement au jeu politique, mais à l'exercice du Pouvoir* » [29].

A la première vague de critiques concernant cette distorsion de représentativité, les institutions européennes ont opposé un argumentaire déclaratif – par des communications et autres documents de travail – et réglementaire, alléguant un besoin en information et même l'opportunité de capter l'expertise privée identifiée par C. LEQUESNE [30], pour motiver le recours constant à l'apport de lobbying : la vérité se trouvant, en quelque sorte, entre les deux.

Ce qu'il a longtemps été reproché aux institutions européennes a été l'existence de biais (cognitifs) de représentativité, autrement dit le fait de fonder leur jugement sur ou prendre des décisions à partir d'un nombre limité d'éléments que l'on considère comme représentatifs d'une population plus large.

En réalité, ces biais entrent en collision avec le mandat représentatif, entendu, pour les institutions européennes, comme un mandat pour la défense de l'intérêt général européen, des citoyens et des Etats membres de l'Union.

En ce sens, il est difficile, voire impossible pour les citoyens (ordinaires), même en nombre [31], d'être influents à Bruxelles lorsqu'ils ne possèdent l'expertise de l'influence des procédures législative et administrative, les bonnes méthodes, des moyens financiers et surtout une présence professionnelle sur place. La participation des groupes politiques et des citoyens qui en font partie est en étroite dépendance avec les moyens financiers, ce qui crée, d'emblée, une situation d'absence d'égalité, loin de l'idéal pluraliste de la démocratie participative.

Pour autant, les interactions avec les activités de lobbying des représentants d'intérêts devenues un *modus vivendi* pour les décideurs européens, ont trouvé des justifications parmi les principales théories de la légitimité de l'Union européenne, dont l'analyse en éventail par S. SAURRUGER n'a pas été démentie au fil du temps. Il s'agit de ce que cet auteur immortalise comme la légitimité de conformité (des actions des Etats, des institutions et de la relation avec la société civile aux cadres légaux établis par l'Union); technocratique (évaluée à l'aune des résultats que Fritz Scharpf [32] avait intitulé légitimité par l'*output* – la légitimité par les *inputs* étant une forme de participation des citoyens, source légitime de pouvoir selon la conception de la démocratie représentative); enfin, légitimité normative ou procédurale, dans laquelle le respect de l'égalité entre individus ressort du respect des procédures d'adoption des normes (transparence, représentation égale de tous les intérêts, proportionnalité, procédure de consultation) [33].

Aussi, il n'est guère étonnant que, à la légitimité indirecte issue de la représentation classique par une organisation internationale des intérêts de ses Etats membres (qui, eux, ont une légitimité directe intrinsèque), se sont vite ajoutés des efforts entrepris par les institutions de l'Union européenne, pour *faire constituer des garanties* de légitimité et d'adhésion au projet européen, de la part des citoyens et leurs groupes d'intérêts qui, à travers leur participation à l'édifice législatif qui se construit tous les jours, sont appelés à en devenir les *garants*.

Une fois mise en exergue cette idée de garantie de la légitimité constituée (au sens du droit civil) par des citoyens et de la société civile à travers leur participation (nonobstant la teneur et l'effectivité de cette participation) à la définition de la norme, il convient de rappeler quel est le rôle de l'Union européenne comme organisation internationale et attirer l'attention sur la nécessité de maintenir un équilibre en mouvement entre, d'une part, l'action forte - propre au législateur et au pouvoir exécutif - de l'Union et de ses institutions comme détentrices de mandats de représentation et d'exécution de la loi et, d'autre part, des actions qui impactent de manière subjective cette prise de décision.

## 2.2 Influence non-contrôlée des intérêts tiers auprès de l'Union européenne

La théorie du mandat jette un éclairage nouveau sur ce besoin essentiel de rendre l'action des institutions européennes équilibrée, surtout lorsqu'on prend conscience du fait que, en vertu des traités, les peuples et les Etats ont donné à l'U.E. le pouvoir de les représenter tant dans la négociation des conventions internationales avec les tiers que, plus généralement, dans la défense de leurs intérêts européens.

### **2.2.1. Le lobbying tiers s'exerce auprès de dépositaires de mandats de la part de citoyens et des Etats membres européens**

De principe, le lobbying étranger auprès de l'Union européenne est une démarche de représentation des intérêts d'un mandant - Etat tiers ou entité liée à celui-ci - et survient lorsque des représentants d'intérêts étrangers sollicitent aux dépositaires de l'autorité décisionnelle de prendre en compte leurs intérêts dans l'élaboration de la décision et/ ou au cours de la mise en application d'une politique/ d'une mesure normative en vigueur, applicable sur le territoire ou en dehors de l'Union européenne (marché intérieur, concurrence, politique de coopération, aide au développement, accords commerciaux, action humanitaire etc.).

Quant à son objet, il se rapproche (d'aucuns diraient dangereusement) du droit de légation classique étant, dans les faits, un complément voire un succédané du droit de légation disséminé auprès d'autant de centres de pouvoir qu'il existe de décideurs destinataires de la représentation des intérêts étrangers et porté par un nombre potentiellement illimité d'initiateurs, selon les pays, secteurs et points de vue défendus.

Les actions de lobbying pour le compte des intérêts extra-communautaires sont peut-être le domaine dans lequel il y a un déséquilibre patent entre les deux bras de la balance - d'un côté, le décideur européen, dépourvu de ressources de temps, moyennement informé, paré d'atavismes déterminés par des intérêts personnels (privés, partisans, locaux, nationaux, d'affinités géopolitiques) - et, de l'autre côté, les professionnels des plaidoyers juridiques et économiques, mais surtout spécialistes de la procédure de décision de l'Union, chargés de présenter des points de vue de façon soutenue, appuyés par les moyens financiers parfois colossaux de pays tiers à l'Union européenne.

Dans le système institutionnel et législatif de l'Union européenne tel qu'il est en vigueur à l'heure actuelle, ces actions d'influence ne sont pas interdites, pour autant qu'elles ne dépassent pas la sphère du simple plaidoyer pour enfreindre la loi.

### **2.2.2. La représentation des intérêts tiers a atteint un point de non-retour qui soulève la question de sa nécessaire réglementation spécifique**

Ce fut le cas, récemment, au Parlement européen, où plusieurs eurodéputés furent mis en accusation pour des faits de corruption et de blanchiment d'argent, achat d'influence au sujet de la définition des politiques et actes législatifs adoptés par l'Union européenne au sujet de mandants aux intérêts en provenance de pays extra-communautaires, notamment le Qatar et des soupçons pour des faits d'ingérence semblables de la part d'autres pays tiers.

L'activité de représentation des intérêts pour le compte de pays tiers auprès de l'Union européenne soulève bien des difficultés pour le législateur européen, tout comme pour le législateur national. Après des travaux conséquents des Commissions spéciales de travail sur l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'Union européenne INGE1 et ING2, le Parlement européen a adopté sa *Résolution du 1<sup>er</sup> juin 2023 sur l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'Union européenne, y compris la désinformation* [34], en soulignant les dérives dues à l'ingérence de puissances comme la Russie, la Chine, l'Iran.

Son avancée la plus considérable et qui marque une rupture avec la politique des institutions européennes en matière de lobbying étranger, est le fait que le Parlement européen a préconisé une nouvelle approche dans l'interaction avec les pays non-communautaires, à savoir celle «basée sur le risque» [35].

Les développements récents en Roumanie, en Allemagne, dans d'autres pays nordiques et de l'Est de l'Union, ne démentissent pas les dangers réels de l'ingérence externe dans le fonctionnement indépendant des institutions nationales, jusque dans les aspects les plus sensibles, par des financements occultes, des démarches organisées de désinformation et propagande ayant pour but de voir imposer des candidats ouvertement anti-occidentaux. En ce sens, le travail des institutions européennes a été corroboré par le travail des spécialistes en attaques hybrides, dont

le dernier en date en France est le rapport du Service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères (VIGINUM), rendu public en février 2025 et qui a souligné le danger réel des manipulations de l'information impliquant des acteurs étrangers sur les plateformes numériques, plus particulièrement concernant le «*premier scrutin démocratique majeur en Europe à avoir fait l'objet d'une décision d'annulation des résultats pour des soupçons d'ingérences étrangères, l'élection présidentielle roumaine de novembre 2024, (qui) marque un tournant dans la prise en compte de l'impact des manipulations de l'information sur les réseaux sociaux et particulièrement TikTok*» [36], via des systèmes de comptes dormants, le recrutement des influenceurs et autres méthodes hybrides, impossibles à déceler et à contenir via la réglementation européenne en la matière (*Digital Services Act* [37]).

Il en résulte avec force que l'Union européenne ne saurait se permettre de laisser la représentation des intérêts tiers auprès des institutions, en incluant l'influence indirecte auprès des citoyens de l'Union européenne, s'autoéquilibrer, à la faveur de l'action de la «*main invisible du pluralisme*» [38]. Un équilibre nécessaire ne saurait se faire de manière aléatoire, dans un marché d'idées : l'heure n'est ni à la naïveté ni à l'amateurisme.

Ceci est d'autant plus évident que, dans l'instantané de ses interactions avec des intérêts tiers, le décideur européen n'a pas la compétence – ni saurait-il l'avoir un jour, puisqu'il s'agit-là d'une fonction régaliennne de représentation de la politique étrangère, confiée aux professionnels de la représentation diplomatique – de dénouer et solutionner les différends d'intérêts économiques et de valeurs parfois irréciliables. Il n'a pas non plus la possibilité de se déterminer librement en faveur des intérêts majeurs des Etats et citoyens européens. Car il n'est pas exagéré d'affirmer qu'à certains moments, lorsqu'il se trouve devant un lobbyiste hautement pertinent dans sa manière d'exposer les idées pour lesquelles il a reçu *mandat de lobbying* (de représentation des intérêts) de la part du client étranger, le représentant des intérêts des Etats membres et des citoyens européens est pris au dépourvu.

*Deux mandats se font face*, chacun pour le compte de mandataires différents (d'une part, les Etats membres et les citoyens ont donné mandat de représentation de leurs intérêts aux élus et fonctionnaires de l'Union, d'autre part, les clients des pays extra-communautaire, ont donné mandat à des professionnels pour peser dans les décisions européennes), mais dans le déroulement concret des entretiens, les arguments les mieux ficelés l'emportent et le mandataire élu ou le fonctionnaire risque d'en venir à oublier même *qui* ou *quoi* il est censé représenter, surtout si le temps ou les moyens matériels lui manquent pour acquérir, par ses propres moyens, des connaissances plus approfondies sur le sujet sur lequel il doit se prononcer. La remarque est valable également pour les collaborateurs des décideurs, qui se retrouvent souvent dans la même situation.

Ces réserves quant à la pleine capacité du décideur européen à résister – à rester en équilibre – face aux démarches de lobbying pour le compte d'intérêts tiers sont malheureusement étayées par des exemples récents. La politique internationale de l'Union européenne a été fortement impactée dans le contexte des échecs des mécanismes de régulation éthiques existants, mis à jour par les faits de corruption à l'encontre d'eurodéputés, perpétrés *pour le compte de pays tiers*, dans le but de modifier la politique souveraine du Parlement européen.

Jusqu'alors forte de sa politique de *conditionnalité politique*, à travers laquelle elle moralisait les relations internationales par le truchement de la défense de ses valeurs, en s'imposant par là même comme une puissance économique et politique mondiale, l'Union européenne doit réglementer la représentation des intérêts étrangers qui ont trouvé désormais, aux côtés des lobbies européens, un *modus vivendi* en étroite connexion avec les processus décisionnels : la représentation des intérêts étrangers est devenue, pour l'Union européenne, un vecteur de puissance que celle-ci doit réglementer à son avantage [39].

Il est judicieux d'affirmer que la capacité de l'Union européenne d'élaborer une politique internationale souveraine (synonyme, entre autres, d'autonomie décisionnelle, par extension de la notion de souveraineté inhérente à l'Etat national en droit international public - dont le droit européen est fortement empreint), sitôt affirmée, se trouve à présent mise à l'épreuve, l'un des aspects les plus saillants de ce tournant étant représenté par le fait même de se constituer en cible des activités de lobbying exercées pour le compte des pays et entités extra-européens.

### **3. Solutions de rééquilibrage du processus décisionnel à réexaminer sous l'angle de l'autonomie institutionnelle**

L'autonomie institutionnelle [40] peut être définie comme la capacité de fonctionner en dehors de tout contrôle extérieur et l'aptitude de prendre librement une décision fondée. De principe, on considère qu'il y a autonomie des institutions [41] dans la prise de décision dans l'Union européenne à condition que soient remplies un certain nombre de conditions [42], inhérentes au comportement des personnes et au mode de fonctionnement des institutions : impartialité, formation professionnelle des fonctionnaires européens, une procédure transparente d'adoption de la législation, déroulée de manière démocratique et pluraliste, un cadre légal et prévisible de fonctionnement pour les institutions, la réduction du risque des interférences injustifiées, la simplification administrative, un contrôle juridictionnel effectif et indépendant.

Le législateur et l'administration européenne sont impartiaux dès lors qu'eux-mêmes ou les structures et le personnel qui leur est subordonné, sur la base de prérogatives clairement définies, *maîtrisent* la détermination de l'opportunité, de l'étendue et de la forme de la proposition, le sens, le contenu, et l'issue des de l'adoption de la norme européenne.

Bien au contraire, dans le déroulement des procédures de décision – législatives comme administratives – les études sur les pratiques de représentation d'intérêts imbriquées aux processus de décision en vigueur auprès de l'Union européenne dénotent l'absence de frontières entre décideur public investi d'un mandat de représentation et les intérêts privés. En ce sens, l'aménagement d'un fonctionnement conforme à l'ordre du droit primaire et surtout en adéquation avec l'ordre constitutionnel national a reçu plusieurs solutions, les plus connues étant celles réservées à l'activité de lobbying aux Etats – Unis et dans la plupart des pays européens, surtout en France, l'Union européenne représentant un modèle à part.

Alors que, dans la plupart des cadres juridiques existants, les dispositifs obligatoires - législatifs ou réglementaires – ou incitatifs/ volontaires, sont motivés par l'ouverture (un principe de politique publique) et structurés autour de la transparence (un principe fonctionnel), il manque, toutefois, à notre sens, la notion d'*équilibre* qui émergerait des institutions elles – mêmes : le concept d'*autonomie institutionnelle* est, peut-être, le concept organisateur que l'on recherchait, pour évaluer et améliorer, le cas échéant, les dispositifs qui régissent la représentation des intérêts.

L'autonomie institutionnelle équivaut au manque de subordination hiérarchique face à l'extérieur, tout en gardant un équilibre subtil entre indépendance décisionnelle et responsabilité institutionnelle à l'égard des citoyens. Le contrôle du maintien de cet équilibre se fait par l'application d'un droit relativement nouveau, le droit du lobbying.

#### **3.2. En exploitant des équilibreurs statutaires : les voies de droit ciblant les décideurs et les mécanismes internes aux institutions**

Quand bien même une lecture des textes de droit primaire permet d'éclaircir les raisons de l'institutionnalisation par les institutions de l'Union européenne des apports informationnels des groupes de pression à savoir les besoins pragmatiques au service de leur indépendance [43], concevoir l'encadrement des contacts de lobbying comme tendant à la finalité de l'équilibre décisionnel par le biais des garanties d'indépendance dans la prise de décision n'apparaît presque jamais dans les développements doctrinaux sur le fonctionnement des institutions européennes.

Les règles qui gouvernent l'interaction entre institutions européennes relèvent, d'une part, de la légalité interne du Parlement européen et des fonctionnaires au sujet notamment de l'éthique personnelle et professionnelle des décideurs et concernent, d'autre part, les paramètres selon lesquels est assurée la transparence du processus décisionnel appliquée aux actions de représentation d'intérêts.

### 3.1.1 L'autonomie du décideur organisée via les réglementations internes aux institutions européennes

Loin d'être un récipiendaire passif des activités de lobbying au quotidien, le décideur européen a un rôle important à jouer car il lui appartient d'accepter ou non d'éventuels comportements illégaux ou contraires à l'accomplissement de son mandat représentatif démocratique [44].

A cet égard, l'objectif affiché par les premiers codes de conduite des Commissaires européens, a été de limiter le « *moindre risque de conflit d'intérêts* » [45], premièrement par l'interdiction de percevoir une rémunération pour des discours, articles et conférences (ou le versement d'un quelconque paiement à une organisation caritative), ensuite par l'interdiction de recevoir des cadeaux d'une valeur supérieure à 150 EUR. Les membres de la Commission ne sont pas censés accepter des offres d'hospitalité sauf si elles sont conformes aux usages diplomatiques et aux règles de courtoisie. Les députés du Parlement européen ont organisé également par des textes internes [46] la codification de règles similaires [47], auxquelles s'ajoutent celles relatives à la publicité de « *tout soutien, financier, en personnel ou en matériel, venant s'ajouter aux moyens fournis par le Parlement et qui lui est alloué dans le cadre de ses activités politiques par des tiers, avec indication de l'identité de ces derniers* » [48]. Par ailleurs, si les membres de la Commission sont tenus de respecter un délai de carence de deux ans avant de rejoindre une activité de représentant d'intérêt, activité durant laquelle ils se seront engagés, dès leur prise de mandat, de respecter les devoirs d'honnêteté et de délicatesse, les eurodéputés ne sont pas soumis à des interdictions en la matière à condition d'en informer les services du Parlement européen [49].

Le volet éthique s'appliquant aux décideurs européens comprend également l'obligation de confidentialité dont sont tenus les députés et les fonctionnaires des institutions européennes [50], conformément aux dispositions de l'*Accord interinstitutionnel du 20 mai 2021 entre le Parlement, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur un registre de transparence obligatoire* [51].

Forts de leur expérience en tant que fonctionnaires européens, G. LEGRIS et B. LEHMANN ont été parmi les seuls auteurs à mettre en évidence le fait que, dans ses relations avec les groupes d'intérêt, la Commission doit préserver son indépendance et que les apports du lobbying aux procédures de décision devraient être relativisés en réalité, selon le principe « *une voix mais pas un vote* » [52].

Dès sa communication «*Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*», COM (2002) 704 [53], la ligne directrice suivie par la Commission a d'ailleurs été de «*de donner aux parties concernées la possibilité de s'exprimer, mais non pas de cogérer le processus décisionnel*». En ce sens, «*la Commission entend obvier au caractère orienté des informations reçues, par le maintien d'une distance par rapport aux entités de lobbying, nécessaire à son autonomie de délibération* » [54]. Dans le même sens, la Commission a circonscrit la portée contraignante des consultations qu'elle organise et a pris soin de préciser qu'elle respectait une ligne de démarcation entre ses consultations et ses procédures officialisées de prise de décisions" [55].

Avec le recul, ce type de dispositions qui renforcent l'intégrité des décideurs publics en posant des jalons en matière de lutte contre les conflits d'intérêts et la corruption, représentent tout autant de tentatives d'atteindre la stabilité et l'autonomie institutionnelle par l'*exécution de bonne foi* du décideur de son mandat représentatif lorsque celui-ci est confronté à ou mis en rapport avec les activités de représentation d'intérêts.

### 3.1.2 La transposition du principe de transparence comme préalable à l'intégrité institutionnelle

Aux côtés des obligations personnelles incombant aux décideurs au sujet de leur comportement, les contacts avec les groupes d'intérêt sont également organisés au niveau institutionnel, avec, pour principe organisateur, la transparence, décliné en procédures à caractère infra-législatif, mais standardisées. Ce principe connaît deux fonctions en droit du lobbying : la première a un *caractère prophylactique* contre les atteintes susceptibles d'être portées aux grands principes démocratiques et concerne l'obligation des représentants d'intérêts d'exposer [56] leur identité, les moyens financiers et humains utilisés dans les démarches d'influence, leurs centres d'intérêt au regard de l'activité législative et politique des institutions européennes. S'y ajoute l'incitation des institutions européennes de publier leurs agendas afin de faciliter la participation du plus grand nombre d'intérêts

organisés. L'enregistrement des représentants d'intérêts est ainsi une condition préalable (conformément au principe de conditionnalité [57]) à l'exercice des activités d'influence, comme un préalable pour organiser l'interaction des institutions avec les groupes d'intérêts organisés [58].

La deuxième fonction du principe de transparence est celle de *remède* à une potentielle situation d'illégalité lorsqu'en théorie, les citoyens, les organisations non-gouvernementales et les journalistes spécialisés qui remplissent une fonction d'analyse du déroulement du processus décisionnel, devraient avoir à leur disposition des éléments déclaratifs pour effectuer une analyse nécessaire des influences exercées sur les personnes dépositaires de la charge publique.

### **3.2. En modifiant les équilibres normatifs en fonction de l'apport de lobbying**

Le maintien d'un équilibre entre indépendance, responsabilité et efficacité, reste une provocation continue pour le système législatif et administratif de l'Union européenne.

Pour assurer une autonomie institutionnelle réelle, sont nécessaires une stabilité législative, des mécanismes de contrôle et responsabilisation, la réduction des interférences politiques et des investissements dans le développement de la capacité administrative.

#### **3.2.1 En matière de lobbying interne : succès relatif des réglementations**

En droit du lobbying, le besoin se fait régulièrement sentir d'une réglementation – encore plus – poussée de cette activité multiforme, qui innove en permanence dans ses méthodes, en étroite synergie avec les procédures décisionnelles et fait, hélas, le lit des pratiques délétères pour l'acte décisionnel [59].

L'une des situations qui risquent d'entacher l'acte décisionnel est le fait de prendre une décision publique *tout en étant en situation de conflit d'intérêts* : la gestion de cette question est organisée conformément à l'Annexe I du Règlement du Parlement européen intitulée *Code de conduite des députés au Parlement européen en matière d'intégrité et de transparence*, à travers des déclarations détaillées présentées par les députés concernant des intérêts privés dont ils auraient connaissance et des déclarations de patrimoine.

Il n'en demeure pas moins que le lobbying emporte avec soi les aléas du contact interpersonnel entre représentants d'intérêts et décideurs en charge d'élaborer et de voter des décisions publiques, contact instauré dans une sphère à fort risque de subjectivité pour la formulation de la norme, impossible à cerner et encore moins à réglementer dans sa totalité, qui a encore récemment ouvert la voie à des atteintes portées à la probité des responsables publics et à l'intégrité du processus décisionnel.

Dans ce contexte, alors que le code de conduite prévoit l'obligation, pour les députés, de publier l'agenda de toutes les réunions prévues par eux ou leurs assistants, avec les lobbyistes inscrits sur le registre de transparence et avec les représentants d'autorités publiques de pays tiers, en pratique, cette obligation formelle, n'est que peu suivie.

Quoi qu'il en soit, la gestion des conflits d'intérêts (définition, identification des risques déontologiques et pénaux, résolution) ne représente qu'une *voie de droit* – certes, réussie – à même de limiter les prémices des faits de corruption – aux côtés des efforts à effet mitigé du législateur pour la mise en pratique du principe de transparence. Elle assainit le processus décisionnel, crédibilise le processus de cristallisation de la norme européenne et - paradoxalement - rassoit le contact de lobbying sur une base équilibrée entre, d'une part, l'agent public garant de l'intérêt général et, d'autre part, les lobbyistes pour le compte des intérêts privés.

#### **3.2.2 En matière de lobbying en provenance de l'extérieur : la tentation du laxisme**

Accepter la possibilité qu'il y ait un déséquilibre en faveur des intérêts des pays tiers à l'Union européenne, conséquence de l'implication de démarches professionnelles de lobbying fortement appuyées financièrement par de puissances étrangères qui entrent directement en concurrence avec les intérêts des Etats membres, des groupements économiques ou politiques de citoyens européens - sur un pied d'égalité - semble

particulièrement risqué à ce stade et il est regrettable que la proposition de la Commission européenne à l'étude à l'heure actuelle [60], qui vise à assimiler la représentation d'intérêts exercée *pour le compte de pays tiers* à un (simple) service [61] ne suscite davantage de réaction de la part de la doctrine.

Aussi, face à des intérêts qui ne sont pas tenus de respecter les valeurs, principes et objectifs qui constituent le socle de la politique internationale de l'Union européenne au titre des art. 3 § 5 et 21 du *Traité sur l'Union européenne*, comment peut-elle réagir - voire résister - dans le cadre de telles interactions d'influence d'Etats tiers ?

Alors que, à leurs débuts, les pays extra-communautaires n'avaient pas suscité de réaction particulière de la part des institutions européennes, si ce n'est celle d'être mentionnés comme éventuelles parties prenantes à la consultation *initiée par* la Commission en vue d'améliorer la norme européenne [62], désormais, c'est le renforcement du pouvoir de décision sur des sujets intéressant des entités des pays tiers, avec la conséquence d'une démultiplication voire d'une inflation des activités de représentation d'intérêts pour le compte des puissances tierces, qui met l'Union européenne devant le miroir de la vérité : quand bien même il n'y a guère de principe de légitimité démocratique lui enjoignant de prendre en compte les intérêts étrangers, l'Union semble adopter le point de vue restrictif de l'exemplarité, se souciant d'être perçue comme l'incarnation du modèle opposé au modèle politique à l'œuvre dans les régimes totalitaires qui stigmatisent de manière indifférenciée les «agents étrangers».

La proposition de législation en discussion à l'heure actuelle est ainsi motivée par un souhait de ne pas stigmatiser les intérêts tiers et de leur créer ainsi un cadre juridique protecteur (qualification juridique de service, numéro unique d'enregistrement E.I.R.N. pour tout représentant des intérêts tiers dans l'Union, obtenu et valable dans n'importe quel Etat membre, interdiction faite aux Etats d'adopter des sanctions pénales contre la violation des obligations d'enregistrement ou toute autre législation plus protectrice de leurs intérêts de politique étrangère, etc.).

Ainsi que nous l'avons démontré dans une étude précédente [63], ce qu'il convient de faire est de se repositionner sur les différents les échelons auxquels il convient de légiférer, en fonction du contenu et l'étendue du mandat de représentation, ce qui nous donnerait une configuration en 2 x 2 : d'une part, deux niveaux de législation – nationaux et de l'Union européenne, en fonction des pouvoirs publics exposés aux démarches d'influence tierces en vue de modifier les politiques extérieures propres à chaque échelon et, d'autre part, deux types de législation qui coexistent, chacun ayant un objet différent : législation en matière de représentation des intérêts pour lesquels les institutions de l'Union européennes ont reçu mandat d'œuvrer et qui rentrent dans la définition du mandat de représentation démocratique tel qu'entendu par le *Traité sur l'Union européenne* et par le *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* et législation spécifique en matière de lobbying pour le compte de pays tiers. Les Etats – Unis – ont implémenté cette double perspective avec, d'une part, le *Lobbying Disclosure Act (LDA)* [64] modifié par le *Honest Leadership and Open Government Act (HLOGA)* [65] et le *Justice Against Corruption on K Street Act of 2008 (JACK Act)* [66] et, d'autre part, le *Foreign Agents Registration Act* de 1938 [67]. La France a également opté pour deux textes distincts, avec, d'une part, le volet lobbying interne, organisé par la *Loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique complétée* par la *Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique* et, d'autre part, le volet lobbying étranger, règlementé par une législation spécifique, la *Loi n° 2024-850 du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France*.

#### 4. Conclusion

La question restée, pour l'heure, sans réponse et qu'il conviendra de sonder à l'avenir est celle de savoir de quelle façon la puissance qu'est devenue l'Union européenne s'accommodera dans l'élaboration de ses politiques internationales, avec la représentation d'intérêts pour le compte des Etats extra-européens, compte tenu du régime juridique particulièrement favorable en discussion à l'heure actuelle, basé sur le standard des droits et libertés individuelles (en particulier la liberté d'association et la liberté d'expression) qui sont appliqués, dans cette perspective, non pas aux individus mais aux intérêts étatiques et qui ouvrent la voie à une nouvelle notion de

politique juridique pour justifier ces ajustements, apparue tout récemment au détour des délibérations au sein des institutions européennes, le prétendu *espace civique ouvert*.

La proposition rédigée par la Commission européenne risque de figer les pays en retard sur ces aspects dans une configuration où, quand bien même cet aspect serait réglementé en apparence au niveau de l'Union européenne, cela même les priverait de toute décision nationale propre dans l'interaction avec les lobbies des pays tiers : encore une raison pour les idéologies souverainistes de critiquer, encore et toujours, le système bruxellois.

Aussi, avant de se départir de ce dernier levier de puissance, effectuons un travail de fond sur la nécessité de préserver l'équilibre décisionnel dans les institutions de l'Union européenne, via l'autonomie institutionnelle, à la lumière des obligations qui lui sont imposées par le droit primaire de l'Union.

## REFERENCES

- [1] *Le nouveau Petit Robert. Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, éd. Dictionnaires Le Robert, Paris, 2000.
- [2] MARTI, Gaëlle, „Société civile vs. Citoyenneté européenne : réflexions sur les structures de légitimation de l'Union européenne” in *Civitas Europa*, n°40, 2018/1, Irenée, Univ. de Lorraine, p. 89
- [3] Et d'enfreindre ainsi un principe constitutionnel entériné dans la plupart des Etats membres, ainsi qu'à l'art. 2 T.U.E. et à l'art 20 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
- [4] *Statista*, plateforme mondiale de données et d'intelligence économique fondée en Allemagne s'appuie sur l'analyse des données du Registre de transparence de l'Union européenne, et calcule à un ratio de 70 lobbyistes par élu en moyenne (en rapportant ce nombre aux 705 députés qui siègent au Parlement européen. [https://transparency-register.europa.eu/index\\_fr](https://transparency-register.europa.eu/index_fr). V. aussi <https://www.lobbyfacts.eu/>
- [5] Contrairement aux idées reçues, le lobbying européen n'est ni une exportation d'une pratique américaine, ni la propagation d'un phénomène britannique. Pour aller plus loin, LEONTE, Marie, *L'institutionnalisation du lobbying: Etats-Unis et Union européenne. Etude comparative*, éd. C.H. BECK, 530 p., 2022, pp. 36 – 37.
- [6] Utilisé pendant longtemps par la doctrine, v. VAYSSIERE, Bertrand, *Groupes de pression en Europe. Europe des citoyens ou des intérêts ?* Toulouse, éd. Privat, 2002 ; BASSO, J.A., *Les groupes de pression*, Paris : Presses Universitaires de France, coll. Que sais-je ? 1983, p. 101 – 117, dans BASSO, RUFFAT, M., *Problèmes économiques et sociaux* n°511, Paris : La Documentation française, 3 mai 1985, p. 28-29 ; VIRIOT DURANDAL, J.P., *Le pouvoir gris. Sociologie des groupes de pression de retraités*, Paris : Presses Universitaires de France, avril 2003.
- [7] CHANTEBOUT, B. *Droit constitutionnel*, 19e éd., Paris: Armand Colin, 2002, p. 314. Le lobbying a une fonction d'information, apporte des données exploitables. Pour H. ZEIGLER et M.A. BAER, il s'agit de sources alternatives d'information pour les décideurs des politiques publiques. BASILIEN – GAINCHE, M.L. conditionne le principe d'accès aux institutions européennes, du besoin d'information des institutions. BASILIEN-GAINCHE, Marie – Laure, «Le lobbying européen: bénéfices et préjudices du fonctionnalisme dans l'optique communautaire», in *RDP*, n°3, mai-juin 2004, p. 761.
- [8] MARTI, Gaëlle, „Société civile vs. Citoyenneté européenne : réflexions sur les structures de légitimation de l'Union européenne” in *Civitas Europa*, n°40, 2018/1, Irenée, Univ. de Lorraine, p. 90.
- [9] LEONTE, Marie, *L'institutionnalisation du lobbying: Etats-Unis et Union européenne. Etude comparative*, ed. C.H. BECK, 530 p., 2022, p. 211.
- [10] DEVIN, Guillaume, *Les organisations internationales. Entre intégration et différenciation*, 3e éd, Armand Colin, 2022.
- [11] SAURUGGER, Sabine, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, éd. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2009, p. 339.
- [12] Pour aller plus loin concernant la genèse du lobbying qui eut lieu aux Etats - Unis, LEONTE, LEONTE, Marie, *L'institutionnalisation du lobbying: Etats-Unis et Union européenne. Etude comparative*, éd. C.H. BECK, 530 p., 2022, p. 15.
- [13] *Idem*, p. 22
- [14] *Ibidem*, p. 19

- [15] LOGAN, Edward B., „Lobbying” in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Philadelphia, July, 1929.
- [16] *World's Work*, Sept. 1913, p. 541, cité dans LOGAN, Edward B., „Lobbying” in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Philadelphia, July, 1929
- [17] ELOI, Laurent, „L'intérêt général dans l'Union européenne. Du fédéralisme aux biens publics européens ?” in *Regards croisés sur l'économie*, n°2, pp. 27 – 33, sept 2007
- [18] MARTI, Gaëlle, „Société civile vs. Citoyenneté européenne : réflexions sur les structures de légitimation de l'Union européenne” in *Civitas Europa*, n°40, 2018/1, Irenée, Univ. de Lorraine, p. 94
- [19] VAYSSIERE, B. *Groupes de pression en Europe. Europe des citoyens ou des intérêts ?* Toulouse, éd. Privat, 2002, p. 17
- [20] Tantôt regroupant assistants parlementaires, fonctionnaires et représentants des intérêts catégoriels, tantôt composés des autorités exécutives, groupes d'intérêts dominants et commission législative. V. en ce sens la doctrine américaine, menée par R.H. SALISBURY, «The Paradox of Interest Groups in Washington – More Groups, Less Clout» in KING Anthony (ed.), *The New American Political System*, Maryland: University Press of America, 1990, p. 203-229.
- [21] La théorie de Richard POSNER fut développée par l'école de Chicago. V. FREGET Olivier, HERRENSCHMIDT Fleur, „Réflexions sur les pratiques d'influence et le droit de la concurrence: Lobbying, 'négociation réglementaire' et/ou 'capture réglementaire'?” in *Concurrences. Doctrines*, n°3, 2006, p. 40.
- [22] JORDAN, Grant, „Sub-government, Policy Communities and Networks Refilling the Old Bottles” in *Journal of Theoretical Politics*, 2 (2), 1990, p. 319 – 338.
- [23] GREENWOOD Justin, *Interest Representation in the European Union*, Basingtoke: Palgrave Macmillan, 2003, p. 3
- [24] V. FREGET Olivier, HERRENSCHMIDT Fleur, *op. cit.*, p. 41
- [25] CAREMIER (B.), „L'eurocratie’: une fonction publique à la croisée du politique et de l'administratif”, in *R. R. J.*, n°1, 1997, p. 274.
- [26] CLIPA, Cristian, „La notion d'intérêt public, entre définitions juridiques et spéculations économiques”, in *Revue Roumaine de Droit privé* n°1, 2019.
- [27] MARTENS, P., „Les magistratures économiques. Rapport introductif”, in *Revue internationale de droit économique*, vol. 11, n°2, 1997, p. 122.
- [28] Voir LEONTE, M., *L'institutionnalisation du lobbying: Etats-Unis et Union européenne. Etude comparative*, éd. C.H. BECK, 530 p., 2022, p. 84 et s.
- [29] G. BURDEAU, *Traité de science politique*, 3e éd., Paris: LGDJ, 1981, Tome III: «La dynamique politique», Vol. I «Les forces politiques» Chapitre III: Les forces organisées, Section II: «Les groupes de pression», p. 220.
- [30] LEQUESNE, Christian, „La Commission européenne entre autonomie et dépendance”, in *Revue française de science politique*, 46<sup>e</sup> année, n°3, 1996. p. 401
- [31] Il suffit d'évoquer les exemples récents (2024) de grèves des agriculteurs de la plupart des pays membres et de leur présence à Bruxelles.
- [32] Cité dans SAURUGGER, Sabine, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, éd. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2009, pp. 336
- [33] SAURUGGER, Sabine, *op. cit.*, pp. 335 et s.
- [34] *Résolution du Parlement européen du 1<sup>er</sup> juin 2023 sur l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'Union européenne, y compris la désinformation* (P9\_TA (2023)0219)
- [35] Idem.
- [36] Secrétariat General de la Défense et de la Sécurité Nationale. Service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères (VIGINUM), *Rapport Manipulation d'algorithmes et instrumentalisation d'influenceurs Enseignements de l'élection présidentielle en Roumanie & risques pour la France*, février 2025.
- [37] Règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques), JOUE du L 277/1/ 27.10.2022.

[38] SAURUGGER, Sabine, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, éd. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2009, p. 339.

[39] Pour aller plus loin, voir notre article LEONTE, M., „Lobbying des pays tiers auprès de l'Union européenne : des pistes pour une stratégie normative”, in *Revue Internationale de la Recherche Scientifique*, vol. 2 n° 5 (2024), 3071–3079.

[40] Ne pas confondre avec l'autonomie procédurale, principe de jurisprudence dégagé par la CJUE (arrêts *Rewe et Comet* du 16 décembre 1976), selon lequel, „en l'absence de réglementation spécifique de l'Union européenne, il appartient à chaque État membre de désigner les juridictions compétentes et de définir les modalités procédurales des recours visant à protéger les droits conférés aux justiciables par le droit de l'Union”: Guérin Thomas, „Autonomie procédurale”, *Dictionnaire de droit de la concurrence, Concurrences*, art. N° 86657.

[41] D'un autre point de vue, il serait non moins intéressant d'étudier l'autonomie décisionnelle des décideurs en tant qu'individus (concept de la sociologie des organisations), dans le fonctionnement symbiotique avec les groupes d'intérêt.

[42] Qui font régulièrement l'objet de développements de la part des ONG et *watchdogs* spécialisés de l'action gouvernementale.

[43] LEONTE, Marie, *L'institutionnalisation du lobbying: Etats-Unis et Union européenne. Etude comparative*, ed. C.H. BECK, 530 p., 2022, p. 210.

[44] *Idem*, p. 356.

[45] *Code de conduite des Commissaires SEC (2004)*, adopté par la Commission Barroso le 24 nov. 2004, section 2. L'obligation a été reprise et amendée à l'art. 8 de la *Décision de la Commission européenne du 31 janvier 2018 relative à un code de conduite des membres de la Commission européenne* (2018/C 65/06), publ. au JOUE n° C65/7 du 21.02.2018

[46] *Code de conduite des députés au Parlement européen en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts – l'Annexe I du Règlement intérieur du Parlement européen, art. 5.*

[47] Avec des exceptions toutefois en ce qui concerne les frais de voyage, de séjour, d'hébergement des députés, à la suite d'une invitation et dans l'exercice de leurs fonctions, a des manifestations organisées par les tiers.

[48] *Règlement intérieur du Parlement européen*, 9<sup>e</sup> législ., Annexe I, art. 4, par.2.

[49] Conformément à l'art. 6 de l'Annexe I – *Code de conduite des députés au Parlement européen en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts, faisant partie du Règlement intérieur du Parlement européen.*

[50] Art. 339 du *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.*

[51] Annexe III – paragraphe h) – J).

[52] G. LEGRIS, B. LEHMANN, *art. cit.*, p. 816.

[53] Communication du 11 décembre 2002, applicable au 1er janvier 2003

[54] LEONTE, Marie, *op. cit.* p. 215

[55] Commission européenne, *Rapport sur la gouvernance européenne*, Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2003, p. 16

[56] Le registre de transparence de la Commission a été créé le 23 juin 2008 faisant suite à la première base de données „Consultation, the European Commission and Civil Society (CONNECCS) en 1992. Par la Décision du 15 avril 2014, le Parlement européen a voté l'adoption, en commun avec la Commission, du nouvel Accord entre le Parlement européen et la Commission européenne sur le registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne (JOUE n° L 277/11 du 19.09.2014). V. Leonte, M, *op. cit.*, pp. 327 et s.

[57] Le principe est défini par l'art. 2 h) de l'*Accord interinstitutionnel du 20 mai 2021 entre le Parlement, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur un registre de transparence obligatoire: „l'inscription dans le registre est une condition préalable nécessaire à l'exercice par des représentants intérêts de certaines activités couvertes”.*

[58] Le prérequis de l'enregistrement sur le registre de transparence a été réitéré par l'Accord entre le Parlement européen et la Commission européenne sur l'établissement d'un registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne. (JOUE n° L 191/29 du 22.07.2011).

[59] En ce sens, v. LEONTE, Marie, „*Le droit du lobbying: comment dépasser un cadre normatif de circonstance, qui suit une pratique mouvante?*”, in *International Journal of Open Governments / Revue Internationale des Gouvernements Ouverts*, vol. 13, éd. IMODEV - Institut du Monde et du Développement pour la Bonne Gouvernance Publique, Paris, 2024, pp. 53 - 66.

[60] *Proposition de directive établissant des exigences harmonisées dans le marché intérieur en matière de transparence de la représentation d'intérêts exercée pour le compte de pays tiers et modifiant la directive (UE) 2019/1937 (COM (2023) 637 final)*, publiée par la Commission le 12 décembre 2023.

[61] Ainsi que nous l'avons montré dans un travail antérieur : LEONTE, Marie, „Lobbying des pays tiers auprès de l'Union européenne : des pistes pour une stratégie normative”, in *Revue Internationale de la Recherche Scientifique*, vol. 2 n° 5 (2024), 3071–3079 – la Commission entend assimiler cette activité à un simple service, régi par les principes du marché intérieur, privilégiant ainsi une démarche plutôt ouverte, de liberté totale d'exercice pour cette activité partout dans l'Union européenne, allant même jusqu'à prohiber aux Etats membres de prévoir un dispositif d'encadrement plus strict.

[62] „*Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*” COM (2002) 704 final, du 11 décembre 2002

[63] LEONTE, M., „Lobbying des pays tiers auprès de l'Union européenne : des pistes pour une stratégie normative”, in *Revue Internationale de la Recherche Scientifique*, vol. 2 n° 5 (2024), 3071–3079.

[64] PUBLIC LAW 104–65—DEC. 19, 1995, 2 U.S.C. §1601 – 1612 du 19 décembre 1995.

[65] PUBLIC LAW 110-81-SEPT. 14,2007, adopté le 14 sept. 2007, en vigueur le 1er janv. 2008.

[66] Entré en vigueur le 3 janvier 2019.

[67] *Loi relative à l'Enregistrement des Agents Etrangers de 1938 ( 22 U.S.C. § 611 et. s.)*