



Strasbourg, le 22 mars 2013

CDL-AD(2013)011
Or.ang.

Etude n°590 / 2010

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

RAPPORT
SUR LE RÔLE
DES ACTEURS EXTRA-INSTITUTIONNELS
DANS UN RÉGIME DÉMOCRATIQUE
(LOBBYING)

Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 94^e session plénière
(Venise, 8-9 mars 2013)

sur la base des observations de

M. Hubert HAENEL (membre, France)
Mme Gret HALLER (membre, Suisse)
M. Francesco MAIANI (membre, Saint-Marin)
Mme Anne PETERS (membre suppléant, Allemagne)
M. Pieter van DIJK (ancien membre, Pays-Bas)
M. Raj CHARI (expert)

TABLE DES MATIÈRES

I. INTRODUCTION.....	3
A. Contexte	3
B. Champ et structure de l'étude	4
II. LA NOTION DE LOBBYING.....	4
A. Définition du lobbying.....	4
B. Modalités et ampleur du lobbying	5
III. NORMES DÉMOCRATIQUES ET LOBBYING	6
A. Le lobbying et la Convention européenne des droits de l'homme.....	7
1. Le principe démocratique et le pluralisme.....	7
2. Liberté d'association et liberté d'expression	8
B. Le lobbying dans les lignes directrices du Conseil de l'Europe	10
C. Apports et risques du lobbying pour la démocratie	12
IV. RÉGLEMENTATION DU LOBBYING : ANALYSE.....	14
A. La notion de réglementation des activités des lobbyistes.....	14
B. Les éléments constitutifs d'une réglementation du lobbying	14
C. Buts et avantages d'une réglementation du lobbying	15
D. Inconvénients de la mise en place d'une réglementation du lobbying	16
E. La mise en œuvre de la réglementation sur le lobbying.....	16
F. Les types de réglementation et leur efficacité.....	17
1. Systèmes faiblement réglementés	17
a. Description	17
b. Avantages	18
c. Inconvénients	18
2. Systèmes moyennement réglementés.....	18
a. Description	18
b. Avantages	19
c. Inconvénients	19
3. Systèmes fortement réglementés.....	19
a. Description	19
b. Avantages	20
c. Inconvénients	20
V. CONCLUSIONS.....	20

I. INTRODUCTION

1. La Résolution 1744 (2010) sur les acteurs extra-institutionnels dans un régime démocratique, adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) le 23 juin 2010, souligne que l'implication de ces acteurs dans le processus politique est une manifestation du pluralisme politique et peut ainsi avoir des effets bénéfiques, mais qu'elle suscite aussi des préoccupations en raison des risques qu'elle peut faire peser sur la démocratie.

2. Dans cette résolution, l'Assemblée considérait que « l'influence des acteurs extra-institutionnels sur les décisions politiques doit faire l'objet d'un examen plus approfondi » et invitait la Commission de Venise à examiner cette question, notamment en ce qui concerne :

*« 20.1. l'ampleur de l'implication des acteurs extra-institutionnels dans le processus politique des Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi qu'au plan international ;
20.2. l'impact de ces acteurs sur le fonctionnement des institutions démocratiques et sur la légitimité du processus politique démocratique ;
20.3. le cadre juridique en place pour de telles activités dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et l'opportunité de prendre des mesures normatives complémentaires aux plans national et européen. »*

3. La Commission de Venise a ainsi décidé de lancer une étude sur le rôle des acteurs extra-institutionnels dans un régime démocratique, afin de fournir à l'Assemblée parlementaire une analyse qui pourrait l'aider à examiner de nouveau la question sur la base des conclusions de la Commission de Venise, comme le prévoit sa Résolution 1744 (2010) au paragraphe 21.

4. Le présent rapport s'appuie sur les observations des rapporteurs (Mme Haller et Mme Peters, M. Haenel et M. Maiani), la contribution de M. Raj Chari en qualité d'expert (CDL-DEM (2011)002) et une ébauche préparée par M. van Dijk (CDL-DEM (2011)001).

5. La sous-commission sur les institutions démocratiques a procédé à l'examen préliminaire des premiers projets de texte le 24 mars et le 12 juin 2011, puis le 13 décembre 2012. Le présent rapport a été adopté par la Commission de Venise à sa 94^e session plénière (Venise, 8-9 mars 2013).

A. Contexte

6. Il convient de replacer la Résolution de l'Assemblée parlementaire sur les acteurs extra-institutionnels dans un régime démocratique dans le contexte élargi de l'inquiétante perte de confiance des citoyens dans l'Etat et dans les institutions politiques. Ces inquiétudes sont également nourries par le désintérêt et la démobilisation des populations à l'égard de la vie politique dans des pays membres du Conseil de l'Europe, et l'intensification des activités de certains groupes d'intérêt.

7. Dans sa Recommandation 1908 (2010) sur le lobbying dans une société démocratique (code européen de bonne conduite en matière de lobbying), adoptée le 26 avril 2010, l'Assemblée parlementaire recommandait déjà au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe d'élaborer un code européen de bonne conduite en matière de lobbying.

8. Le Comité des Ministres a indiqué qu'il partageait l'avis de l'Assemblée selon lequel, s'il est légitime que des groupes d'intérêt au sein de la société s'organisent et mènent des actions de manière à faire progresser leur cause, il importe dans le même temps de veiller à ce que les activités de lobbying ne portent pas préjudice aux principes démocratiques et à la

bonne gouvernance. Il a décidé d'examiner les suites à donner à la recommandation de l'Assemblée d'élaborer un code européen de bonne conduite en matière de lobbying, à la lumière des conclusions du Forum pour l'avenir de la démocratie de 2010 et des résultats de l'étude entreprise par la Commission de Venise.

9. L'objectif et le champ du présent rapport ont été définis en fonction de ce contexte et des attentes qu'il suscitait.

B. Champ et structure de l'étude

10. Le présent rapport analyse le rôle des acteurs extra-institutionnels dans les systèmes démocratiques nationaux à la lumière des normes démocratiques. Après avoir circonscrit la notion de lobbying telle qu'elle sera utilisée dans le document, il décrit les modalités et l'ampleur des activités des acteurs du lobbying dans le processus politique, puis s'efforce de les apprécier à l'aune des normes démocratiques. Il propose ensuite une réflexion sur les apports possibles et les risques du lobbying dans le fonctionnement des institutions démocratiques. Il examine et évalue enfin les systèmes juridiques actuels de réglementation du lobbying dans le but de présenter un panorama général des stratégies envisageables pour renforcer le rôle des acteurs extra-institutionnels au service de la démocratie.

11. La présente analyse s'intéresse principalement à la préservation et à l'amélioration du fonctionnement d'un système législatif et administratif qui soit fondé sur une authentique démocratie pluraliste tout en permettant l'expression et la promotion d'idées et d'intérêts divers.

II. LA NOTION DE LOBBYING

A. Définition du lobbying

12. On peut définir d'une façon générale le lobbying comme « toute communication orale ou écrite » émanant de particuliers ou de groupes privés aux intérêts spécifiques variés « avec le titulaire d'une charge publique sollicité afin d'influer sur ses décisions dans les domaines législatif, politique ou administratif »¹. Qu'elle réussisse ou échoue, ce qui compte c'est la tentative faite par ces acteurs privés pour peser sur les décisions d'acteurs publics.

13. Deux précisions peuvent encore affiner cette définition en distinguant le lobbying d'autres activités qui ne suscitent pas les mêmes inquiétudes et s'inscrivent dans le fonctionnement normal des institutions et de la démocratie représentative.

a) Le lobbying est le fait d'un acteur « extra-institutionnel », c'est-à-dire d'une entité ou d'une personne qui n'est pas investie d'une autorité publique ou n'agit pas en vertu d'une mission constitutionnelle. Ce critère conduit à inclure ou exclure des activités d'une même personne ou entité, selon le contexte. Un ordre professionnel peut exercer l'autorité publique lorsqu'il débat de règles déontologiques (et peut donc alors faire lui-même l'objet de lobbying) ; mais il devient lobbyiste lorsque le gouvernement ou le parlement examinent un projet de loi qui affecte sa profession et qu'il cherche à peser sur la décision sans rôle consultatif formel. Les conseils économiques et sociaux créés dans toute l'Europe et le reste du monde² ont d'habitude un rôle consultatif formel ; quelle que soit leur composition, ils ne font donc pas de « lobbying » au sens donné ici au terme. Les partis politiques peuvent être des acteurs « extra-institutionnels » privés au sens strict, mais ils ont en général une mission constitutionnelle qui les charge de faciliter l'expression de l'intérêt public (voir par exemple l'article 21 de la *Grundgesetz* allemande, l'article 49 de la Constitution italienne, l'article 11 de la Constitution polonaise). Leur contribution à la formulation des politiques, qui sont

¹ OCDE, *Recommandation du Conseil sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying*, 18 février 2010 – C (2010)16.

² Cf. Association internationale des Conseils économiques et sociaux et institutions similaires (AICESIS) <http://www.aicesis.org/spip.php?page=index&lang=fr>

ensuite débattues au sein des organes décisionnels publics, ne correspond donc pas à notre définition du « lobbying », mais s'inscrit dans le fonctionnement d'une démocratie représentative.

b) Le lobbying s'appuie normalement sur des lobbyistes directement ou indirectement rétribués pour chercher à influencer les décisions politiques, c'est-à-dire exerçant cette activité à titre « professionnel ». Ce critère permet d'exclure de la définition du lobbying des formes de participation démocratique comme les pétitions soumises au Parlement ou les actions de citoyens cherchant à discuter avec leurs représentants telle ou telle question qui les intéresse particulièrement.

14. A la lumière de cette définition, les termes « groupe d'intérêt », « lobbyiste » et « acteur extra-institutionnel » sont synonymes dans le présent rapport. Le registre de la Commission européenne répartit les acteurs extra-institutionnels, groupes d'intérêt et lobbyistes entre les grandes catégories suivantes³ : cabinets de consultants spécialisés, cabinets d'avocats, représentants internes (travaillant dans des entreprises industrielles ou commerciales), groupements professionnels, syndicats, ONG et autres organisations (de défense des droits de l'homme ou de protection de l'environnement, par exemple), groupes de réflexion, organismes académiques, représentants d'organisations religieuses. Tous ces acteurs entrent dans le champ du présent rapport, car ils répondent aux critères énoncés ci-dessus : ils sont extra-institutionnels, cherchent à influencer des politiques, agissent à titre professionnel, et ne s'acquittent pas en cela d'une mission constitutionnelle. Il convient de souligner que réunir des entités si diverses sous l'étiquette de lobbyistes n'implique aucun jugement de valeur sur leurs activités et leur contribution à la vie de la démocratie.

15. Les « cibles » du lobbying (c'est-à-dire les personnes qui en font l'objet) sont les membres de la classe politique, les fonctionnaires et les organismes publics. La possibilité de lobbying dans la justice n'entre pas dans le champ de la présente étude, car les principes d'indépendance et d'impartialité de la justice sont couverts par d'autres normes, qui ne relèvent pas à proprement parler de la réglementation du lobbying examinée à la fin du présent rapport. Les dons à des partis politiques sont une forme de lobbying qui ne sera pas non plus abordée ici, la question étant traitée dans d'autres documents adoptés par la Commission de Venise⁴.

B. Modalités et ampleur du lobbying

16. Les lobbyistes peuvent chercher à peser sur des décisions politiques par de nombreux moyens, notamment : en communiquant directement avec des membres de la classe politique et des fonctionnaires (dans les locaux de l'institution ou à l'extérieur) ; en offrant des conseils ou en présentant des exposés à des agents de l'Etat, régulièrement ou au cas par cas ; en remettant aux agents des pouvoirs publics des projets de rapports formulant des politiques sur des points spécifiques ; par des contacts informels avec des membres de la classe politique ou d'un corps de fonctionnaires, y compris de simples conversations téléphoniques ; en participant par les canaux officiels à des consultations (formelles ou sur invitation) ; en participant à des auditions, devant les commissions parlementaires, par exemple ; en participant à des délégations ou à des conférences ; en communiquant sur demande ou spontanément de l'information ou des documents à des membres de la classe politique ou à des fonctionnaires. En revanche, chercher à influencer sur une politique en participant au discours public (interviews, communiqués de presse, diffusion de prises de position ou de rapports, etc.) ne relève pas du lobbying tel qu'il est défini au paragraphe 12.

³ Cette classification a été suivie par Chari R. et D. O'Donovan. 2011. « Lobbying the European Commission: Open or Secret? » *Socialism and Democracy*, Vol. 25/2: 104-124.

⁴ Cf. *Code de bonne conduite en matière de partis politiques*, CDL-AD (2009)002, paragraphes 38 *sqq.*

17. En ce qui concerne l'ampleur du lobbying, on sait que dans tous les systèmes politiques fondés sur la démocratie, les groupes de lobbying exercent une influence notable sur la formulation des politiques publiques et la prise des décisions politiques⁵.

18. Le nombre et la taille des groupes de lobbying opérant dans le système politique varient d'un pays à l'autre. Ces groupes sont en tout cas présents et jouent un rôle dans tous les systèmes politiques d'aujourd'hui. On peut penser qu'il y aurait relativement plus de groupes d'intérêt en activité dans les démocraties à caractère très pluraliste, ouvertes à plusieurs intérêts en concurrence à même d'influer sur la définition des politiques, que dans les systèmes traditionnellement perçus comme corporatistes⁶.

III. NORMES DÉMOCRATIQUES ET LOBBYING

19. Les modèles et conceptions de la démocratie varient énormément au sein du Conseil de l'Europe, et ces différences ont indubitablement un impact déterminant sur la façon dont est perçu le lobbying. Schématiquement, on peut en décrire deux archétypes, s'opposant à chaque extrémité du spectre.

1) La démocratie peut se construire autour de l'idée d'un intérêt *général* qui ne résulte pas (seulement) de l'opposition entre des intérêts individuels inconciliables, mais qui apporte (en prime) une valeur ajoutée uniquement atteignable si les citoyens et leurs organisations participant à la vie politique transcendent (au moins en partie) leurs intérêts sectoriels pour envisager l'intérêt de la société dans son ensemble. Dans ce modèle issu de la Révolution française, il est admis que les parlementaires et les membres du gouvernement ne sont pas seuls à exercer un rôle public : les membres de la population prennent également part au débat public en leur qualité de citoyens.

2) Dans le modèle démocratique faisant une plus large place à la concurrence, en revanche, le bien commun ou l'intérêt général sont perçus comme la somme des intérêts privés (individuels) concurrents. Pour reprendre la référence à la Révolution française, l'individu n'est plus perçu avant tout comme un citoyen, mais plutôt comme un bourgeois.

20. La première conception débouche sur une réglementation plus stricte du lobbying, le processus démocratique devant faire en sorte qu'il ne fasse pas tort ou échec à la participation des citoyens et de leurs organisations à l'intérêt général. La seconde se traduit par une attitude plus proche du laisser-faire en la matière, la démocratie fonctionnant alors plus ou moins comme un lobbying bien organisé.

21. Aucun pays membre du Conseil de l'Europe n'a exactement adopté l'une de ces visions extrêmes, qui sont des archétypes ; chacun, selon sa tradition historique, se place sur un point donné de l'axe. La grande diversité des traditions politiques et l'absence de normes communes spécifiques sur le lobbying et sa réglementation montrent bien qu'il s'agit d'un domaine dans lequel les Etats jouissent d'une grande marge de manœuvre⁷.

22. La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et la jurisprudence de la Cour de Strasbourg n'abordent pas directement le lobbying tel qu'il a été défini ci-dessus. Pour

⁵ Voir par exemple, Dahl, R. 1961. *Who Governs?* Yale University Press ; Baumgartner, F. R., et B. L. Leech. 2001. « Interest Niches and Policy Bandwagons: Patterns of Interest Group Involvement in National Politics » *The Journal of Politics*, 63(4): 1191-1212 ; Baumgartner, F., J. Berry, H. Hojnacki et D. Kimball, 2009. *Lobbying and Policy Change*. Chicago: University of Chicago Press ; Chari, R. Murphy, G. et Hogan, J. 2007. « Regulating Lobbyists: A Comparative Analysis of the USA, Canada, Germany and the European Union », *The Political Quarterly*, 78(3): 422-438.

⁶ Voir par exemple Schmitter, P. 1974. « Still the Century of Corporatism », *Review of Politics* Vol. 36 n° 1 (janvier) ; Chari R. Hogan, J. et Murphy G. 2010. *Regulating Lobbying: A Global Comparison*. Manchester: Manchester University Press, chapitre 4.

⁷ Surtout depuis que la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu la marge d'appréciation dont disposent les Etats jusque sur des questions portant sur des droits démocratiques fondamentaux. Voir Cour européenne des droits de l'homme (GC), 6.10.2005, *Hirst c. Royaume-Uni*, n° 74025/01, paragraphe 60.

autant, elles esquissent un cadre normatif dont il convient de tenir compte dans l'examen des apports et des risques des activités de lobbying, ainsi que de leur éventuelle réglementation. Les normes constitutionnelles les plus directement pertinentes sont le principe démocratique au cœur du système juridique de valeurs du Conseil de l'Europe, le pluralisme que le dispositif de la Convention européenne établit en droit, ainsi que les droits fondamentaux que sont les libertés d'expression et d'association. Le Conseil de l'Europe a par ailleurs adopté des recommandations dont devra tenir compte la réflexion sur la réglementation du lobbying.

A. Le lobbying et la Convention européenne des droits de l'homme

1. Le principe démocratique et le pluralisme

23. La CEDH et la jurisprudence de la Cour demandent aux Etats membres d'instaurer et d'entretenir un « régime politique véritablement démocratique »⁸. La Convention garantit le droit de chacun de participer à des élections libres et équitables (article 3 du Protocole additionnel n° 1 à la Convention)⁹, qui comporte un droit subjectif au respect des éléments essentiels du processus démocratique¹⁰. Elle permet aussi de restreindre les droits fondamentaux, mais uniquement dans la mesure où cela est « nécessaire dans une société démocratique »¹¹.

24. Comme on l'a vu plus haut, la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas abordé directement le lobbying. On peut toutefois extraire de sa jurisprudence les affirmations ci-dessous, qui constituent des normes juridiques aux fins de la réglementation des activités de lobbying.

- La Cour a indiqué à plusieurs reprises que « la démocratie représente un élément fondamental de l'ordre public européen », et qu'il existe « un lien très clair entre la Convention et la démocratie »¹².

- La Cour estime que la Convention « est destinée à sauvegarder et promouvoir les idéaux et valeurs d'une société démocratique »¹³. La démocratie est le seul modèle politique compatible avec la Convention¹⁴.

25. Les activités de lobbying sont des manifestations du pluralisme parmi d'autres. La Cour a souligné à mainte reprise qu'« il n'est pas de démocratie sans pluralisme »¹⁵. Dans ce

⁸ Préambule: « [...] Réaffirmant leur profond attachement à ces libertés fondamentales qui constituent les assises mêmes de la justice et de la paix dans le monde et dont le maintien repose essentiellement sur un *régime politique véritablement démocratique*, d'une part, et, d'autre part, sur une conception commune et un commun respect des droits de l'homme dont ils se réclament ». Dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 30.1.1998, n° 19392/92 (dissolution d'un parti politique), paragraphe 45 ; *Ahmed et autres c. Royaume-Uni*, 2.9.1998, n° 22954/93, paragraphe 52.

⁹ Article 3, PA n° 1: « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. »

¹⁰ Cour européenne des droits de l'homme (GC), *Hirst c. Royaume-Uni*, 6.10.2005, n° 74025/01, paragraphes 57 et 58.

¹¹ Cf. paragraphe 2 des articles 8, 9, 10 et 11 de la CEDH.

¹² Cour européenne des droits de l'homme, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 30.1.1998, n° 19392/92 (dissolution d'un parti politique), paragraphe 45 ; Cour européenne des droits de l'homme (Grande Chambre), *Gorzelik et autres c. Pologne*, 17.2.2004, n° 44158/98 (refus de la demande d'enregistrement d'une association se qualifiant d'« Union des personnes de nationalité silésienne »), paragraphe 88.

¹³ Cour européenne des droits de l'homme, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 30.1.1998, n° 19392/92 (dissolution d'un parti politique), paragraphe 45 ; Cour européenne des droits de l'homme (Grande Chambre), *Gorzelik et autres c. Pologne*, 17.2.2004, n° 44158/98 (refus de la demande d'enregistrement d'une association se qualifiant d'« Union des personnes de nationalité silésienne »), paragraphe 88 ; Cour européenne des droits de l'homme (Grande Chambre), *Gorzelik et autres c. Pologne*, 17.2.2004, n° 44158/98, paragraphe 89.

¹⁴ Cour européenne des droits de l'homme (Grande Chambre), *Gorzelik et autres c. Pologne*, 17.2.2004, n° 44158/98, paragraphe 89 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 30.1.1998, n° 19392/92.

¹⁵ Cour européenne des droits de l'homme (Grande Chambre), *Refah Partisi et autres. c. Turquie*, 13.2.2003, n° 41340/98, paragraphe 89 ; Cour européenne des droits de l'homme (Grande Chambre), *Parti socialiste et*

contexte, le pluralisme ne se réfère pas seulement à la tolérance devant la pluralité des opinions, des tendances politiques et des intérêts, et à leurs libres interactions : il suppose également un processus politique garantissant, au-delà de la suprématie de la majorité, « un équilibre qui assure aux minorités un juste traitement » (terme auquel la Cour semble donner un sens très large) et « évite tout abus d'une position dominante »¹⁶. Ce qui impliquerait que le processus politique ouvre un certain espace à l'expression des intérêts affectés, au-delà des majorités politiques. Mais pour que le pluralisme soit authentique, la réglementation doit assurer la transparence et prévoir des garde-fous contre les déséquilibres d'influence. Cette jurisprudence conduit donc à penser qu'une telle réglementation, qui limite les droits fondamentaux de liberté de parole et d'association (voir ci-dessous) est admissible dans la mesure où elle poursuit le but légitime de protéger la démocratie, et où elle reste proportionnée à cet objectif¹⁷.

26. La Cour a souligné que « compte tenu du lien très clair entre la Convention et la démocratie (...), nul ne doit être autorisé à se prévaloir des dispositions de la Convention pour affaiblir ou détruire les idéaux et valeurs d'une société démocratique. Le pluralisme et la démocratie se fondent sur un compromis *exigeant des concessions diverses* de la part des individus ou groupes d'individus, qui doivent parfois accepter de *limiter certaines des libertés dont ils jouissent* (...) »¹⁸. Un Etat peut légiférer dans les buts légitimes « de garantir que l'efficacité du système de la démocratie politique locale ne [pâtisse] pas de la corrosion de la neutralité politique de certaines catégories de fonctionnaires »¹⁹ et « de protéger les droits d'autrui – membres des assemblées locales et électeurs confondus – à un régime politique véritablement démocratique »²⁰. Les lobbyistes pouvant, comme nous allons le voir, porter atteinte aux droits démocratiques des (autres) citoyens et au caractère « véritablement démocratique » du régime politique, cette jurisprudence établit que la réglementation du lobbying est légitime dans la mesure où elle protège la démocratie, pour autant qu'elle soit proportionnée et ne restreigne pas indûment les droits démocratiques des lobbyistes.

2. Liberté d'association et liberté d'expression

27. La liberté d'association et la liberté d'expression, garanties par les articles 10 et 11 de la CEDH, revêtent une importance particulière dans le contexte du pluralisme. A propos de l'article 11, la Cour a reconnu « le rôle essentiel joué par les partis politiques pour le maintien du pluralisme et de la démocratie », tout en estimant que « les associations créées à d'autres fins [...] sont également importantes pour le bon fonctionnement de la démocratie »²¹. Dans cette optique, « il est tout naturel, lorsqu'une société civile fonctionne correctement, que les citoyens participent dans une large mesure au processus démocratique par le biais d'associations au sein desquelles ils peuvent se rassembler avec d'autres et poursuivre de concert des buts communs »²². L'article 10 de la Convention, qui garantit notamment le droit de recevoir et de communiquer des informations sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques, protège le lobbying pour ce qui est des activités de ce type. Il convient de noter à ce propos que la force de cette protection dépend de la nature

autres c. Turquie, 25.5.1998, n° 21237/93 (dissolution d'un parti politique par la Cour constitutionnelle), paragraphe 41 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Parti de la liberté et de la démocratie c. Turquie*, 8.12.1999, n° 23885/94 (dissolution d'un parti politique), paragraphe 37.

¹⁶ Cour européenne des droits de l'homme (Grande Chambre), *Gorzelik et autres c. Pologne*, 17.2.2004, n° 44158/98, paragraphe 90.

¹⁷ Cour européenne des droits de l'homme, *Ahmed et autres c. Royaume-Uni*, 2.9.1998, n° 22954/93, paragraphes 52 sq. (sur la restriction des activités politiques de certains agents de collectivités locales).

¹⁸ Cour européenne des droits de l'homme (Grande Chambre), *Refah Partisi et autres. c. Turquie*, 13.2.2003, n° 41340/98, paragraphe 99 (c'est nous qui soulignons).

¹⁹ Cour européenne des droits de l'homme, *Ahmed et autres c. Royaume-Uni*, 2.9.1998, n° 22954/93, paragraphe 53.

²⁰ Cour européenne des droits de l'homme, *Ahmed et autres c. Royaume-Uni*, 2.9.1998, n° 22954/93, , paragraphe 54.

²¹ Cour européenne des droits de l'homme, *Gorzelik et autres c. Pologne* [GC], 17.02.2004, n° 44158/98, paragraphe 92.

²² *Ibidem*.

plus ou moins commerciale ou politique du « discours » en cause²³. La défense des droits de l'homme (par exemple) peut ainsi faire l'objet d'une protection plus solide que le lobbying en faveur des intérêts de tel ou tel acteur économique, même si les étiquettes de « lobbying » et de « lobbyiste » peuvent s'appliquer dans un cas comme dans l'autre (voir paragraphes 12 à 14 ci-dessus). Les garanties des articles 10 et 11 sont étroitement liées : « la mise en œuvre du principe de pluralisme étant impossible si une association n'est pas en mesure d'exprimer librement ses idées et ses opinions, la Cour a également reconnu que la protection des opinions et de la liberté de les exprimer au sens de l'article 10 de la Convention constitue l'un des objectifs de la liberté d'association »²⁴.

28. Ces deux dispositions touchent directement à la question du lobbying. Les groupes et les associations qui le pratiquent sont couverts par l'article 11 dans la mesure où ils entrent dans la catégorie des « associations » qu'il vise. De plus, les modalités d'exercice du lobbying décrites ci-dessus consistent bien à recevoir et à communiquer des informations ou des idées, comme le prévoit l'article 10 de la CEDH.

29. Ce qui ne veut pas dire que la CEDH et la jurisprudence de Strasbourg reconnaissent un « droit au lobbying » en tant que tel. L'article 11 cherche surtout à protéger la création, l'existence et l'autonomie des associations contre toute ingérence induite de l'Etat²⁵. La jurisprudence liée à l'article 10 ne reconnaît d'ailleurs pas (encore) un droit général d'accès aux données et documents administratifs, sans parler d'un droit général des parties intéressées et des organisations de la société civile d'être associées à la prise des décisions publiques.

30. Les articles 10 et 11 n'en ont pas moins certaines implications en ce qui concerne la participation des acteurs extra-institutionnels à la prise des décisions.

31. D'un côté, l'Etat doit justifier les entraves qu'il peut mettre aux activités légales nécessaires à la réalisation des objectifs statutaires des associations. Plus précisément, la Cour a estimé que la restriction de la possibilité pour les associations de diffuser du matériel de propagande et d'intervenir auprès des autorités pour promouvoir leurs idées et leurs objectifs appelle une explication, ce qui tendrait à dire que les associations doivent en principe pouvoir exercer ces activités²⁶. L'article 11 évoque expressément les syndicats, qui bénéficient d'un régime spécial : la Cour estime que l'article 11 habilite un syndicat à « défendre les intérêts professionnels » de ses adhérents, qui ont ainsi droit à ce que leur syndicat « soit entendu » par les organes de l'Etat agissant en qualité d'employeur²⁷.

32. De même, la jurisprudence de la Cour relative à l'article 10 tend à s'approcher « de la reconnaissance d'un droit d'accès à l'information », utile au dialogue entre la société civile dans son ensemble et les autorités politiques ; elle a en fait reconnu ce droit, du moins en ce qui concerne l'accès à des « informations d'intérêt général » pour une ONG assumant un rôle de « « chien de garde » de la société » comparable à celui de la presse²⁸.

²³ Voir par exemple Cour européenne des droits de l'homme *Mouvement raëlien c. Suisse*, 13.07.2012, n° 16354/06, paragraphe 61.

²⁴ *Ibidem*, paragraphe 91.

²⁵ Cf. Commission de Venise, *Compilation on Freedom of Association* CDL (2012)080 (en anglais uniquement) .

²⁶ Cour européenne des droits de l'homme, *Koretskyy et autres c. Ukraine*, 3.4.2008, n° 40269/02, paragraphe 52 (en anglais uniquement).

²⁷ Cour européenne des droits de l'homme, *Syndicat national de la police belge c. Belgique*, 27.10.1975, n° 4464/70 paragraphe 39. A cette occasion, la Cour a distingué ce droit du droit des syndicats d'être consultés par les organes de l'Etat agissant en qualité d'employeur, rejetant expressément l'idée que le second puisse découler de l'article 11.

²⁸ Cour européenne des droits de l'homme, *Sdružení Jihočeské Matky c. République tchèque*, n° 19101/03, décision sur la recevabilité du 10.7. 2006, p. 9 et 10 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Társaság a Szabadságjogokért c. Hongrie*, 14.4.2009, n° 37374/05, paragraphes 26 à 28 et paragraphes 35 et 36 ; Commission de Venise, *Avis relatif à la loi CXII de 2011 sur l'autodétermination informationnelle et la liberté d'information de Hongrie*, CDL-AD(2012)023, paragraphe 57. Voir également, en des termes plus nets, Comité des droits de l'homme, *Observation générale* n° 34, CCPR/C/GC/34, 21.7.2011, paragraphes 18 sqq. ; Commission interaméricaine des droits de l'homme, *affaire Claude-Reyes et autres c. Chili*, 19.9.2006, paragraphe 77.

33. Enfin, la jurisprudence de la Cour reconnaît des droits spécifiques de participation à certaines procédures décisionnelles, non pas d'ailleurs sur la base de l'article 10 de la CEDH, mais plutôt comme la conséquence procédurale d'autres droits fondamentaux qui pourraient être affectés par des décisions publiques²⁹.

B. Le lobbying dans les lignes directrices du Conseil de l'Europe

34. La Convention pose donc un socle juridique sur lequel les institutions du Conseil de l'Europe ont construit toute une pratique de l'association des acteurs extra-institutionnels au débat public.

35. Le Conseil de l'Europe a lui-même lancé le dialogue avec des ONG internationales en leur accordant un statut participatif³⁰. En ce qui concerne les mesures normatives, il convient de mentionner en particulier la *Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe*, qui fixe un certain nombre de règles minimales relatives à la création, à l'organisation, à la gestion et au statut juridique des ONG. Elle définit ainsi leur participation aux décisions :

« 76. Les mécanismes gouvernementaux et quasi gouvernementaux à tous les niveaux devraient garantir la participation effective des ONG sans aucune discrimination au dialogue et à la consultation sur les objectifs et décisions de politique publique. Une telle participation devrait permettre d'exprimer librement la diversité d'opinions sur le fonctionnement de la société. Cette participation et cette coopération devraient être facilitées par une divulgation ou un accès appropriés à l'information officielle. »

36. Le Code de bonnes pratiques pour la participation civile au processus décisionnel³¹ est encore venu préciser cet aspect de la participation. Il vise à définir au niveau européen un ensemble de principes généraux, de lignes directrices, d'outils et de mécanismes pour la participation des organisations de la société civile aux décisions politiques. Adopté par la Conférence des OING³² le 1^{er} octobre 2009, il a été reconnu par le Comité des Ministres comme « un document de référence pour le Conseil de l'Europe et de base permettant de développer le cadre offrant aux citoyens les moyens de participer à la conduite des affaires publiques dans les pays européens »³³.

37. Dans les textes qu'elles ont adoptés, les institutions du Conseil de l'Europe se sont montrées le plus souvent favorables à l'implication des organisations de la société civile dans les affaires publiques. L'« *existence d'une société civile active et de ses organisations non gouvernementales* » est systématiquement présentée comme faisant partie intégrante – voire comme « *un élément important et indispensable* » – du modèle de démocratie pluraliste que promeut le Conseil de l'Europe³⁴. Sous ce jour, les ONG sont perçues comme une manifestation du pluralisme ; elles encouragent la participation démocratique en période de démobilitation citoyenne, et promeuvent la transparence et la nécessité de rendre compte face à la perte de confiance dans les institutions politiques³⁵. Leur implication dans les affaires publiques est aussi vue comme bénéfique du fait qu'elle entretient chez les responsables une « *sensibilité (...) à l'opinion publique* » et leur apporte des compétences spécifiques auxquelles ils n'auraient pas accès autrement³⁶.

²⁹ Cour européenne des droits de l'homme, *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, [GC], n° 3602/97, 08.07.2003, paragraphe 128.

³⁰ Cf. CM/Res(2003)8 ainsi que les résolutions qui l'ont précédée sur le statut consultatif des OING.

³¹ Voir http://www.CouncilofEurope.int/t/ngo/Source/Code_French_final.pdf

³² La Conférence des OING du Conseil de l'Europe se réfère aux rapports statutaires qu'entretient le Conseil avec les ONG par le statut participatif dont jouissent les OING.

³³ Déclaration du Comité des Ministres sur le *Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel*, 21 octobre 2009.

³⁴ Voir par exemple CM/Res (2003)8, préambule.

³⁵ Voir en particulier CM/Rec (2007)14, préambule.

³⁶ Voir par exemple CM/Res (2003)8, préambule, ainsi que l'exposé des motifs relatif à la Recommandation CM/Rec (2007)14, CM(2007)78 addendum 2, paragraphes 135 *sqq.*

38. Il convient de souligner que ce sont le plus souvent les ONG, plutôt que les acteurs extra-institutionnels dans leur ensemble, qui recueillent cette appréciation favorable³⁷. Le ton est moins bienveillant lorsqu'il s'agit de « groupes d'intérêt » ou de « lobbys ». A propos de ces derniers, l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres ont estimé qu'il est – en principe – « parfaitement légitime que des membres de la société s'organisent et fassent progresser leur cause », mais que le lobbying non réglementé peut aboutir à la corruption des principes démocratiques³⁸.

39. Or il est extrêmement difficile de tracer une claire ligne de démarcation analytique entre « ONG » et « lobbyistes ». La Recommandation CM/Rec(2007)14 définit les ONG comme des entités ou organisations autonomes volontaires réalisant des objectifs essentiellement non lucratifs. Une telle définition exclut par exemple les sociétés commerciales promouvant directement leurs intérêts, mais inclut par exemple les associations caritatives, les groupes bénévoles, etc. Elle inclut toutefois aussi des entités cherchant à promouvoir les intérêts (qui peuvent être économiques) de leurs membres, comme les associations professionnelles³⁹. D'une façon plus générale, aucun critère ne permet de distinguer précisément la catégorie des « ONG » (perçues sous un jour favorable) de celle des « lobbys » (perçus sous un jour défavorable), quelque définition que l'on en donne : les unes comme les autres bénéficient de la protection des mêmes garanties des droits de l'homme, bien que cette protection puisse varier en intensité selon le type de « discours » tenu (voir ci-dessus, section A, et en particulier le paragraphe 27) ; les unes comme les autres pratiquent le « lobbying »⁴⁰, et suscitent en principe (en tant qu'acteurs extra-institutionnels s'efforçant de peser sur des décisions politiques) les mêmes inquiétudes structurelles en ce qui concerne le fonctionnement de la démocratie⁴¹.

40. Ces inquiétudes ont en particulier été exprimées par l'Assemblée parlementaire, qui a pris soin de distinguer la participation des acteurs extra-institutionnels, quel que soit son apport à la démocratie, de ce qu'elle considère comme le cœur du processus démocratique, à savoir la démocratie parlementaire, sous-tendue par des élections libres et équitables assurant la représentativité, le pluralisme (politique) et l'égalité entre les citoyens⁴². Même si elle a sans relâche invité les partis et les organes politiques à s'ouvrir aux ONG, elle a toujours souligné qu'il ne fallait surtout pas confondre les rôles, ni laisser l'implication des acteurs extra-institutionnels éroder la transparence et l'obligation de rendre des comptes, déformer la volonté du peuple ou menacer l'égalité démocratique des citoyens⁴³.

41. En résumé, le modèle de démocratie pluraliste que promeut la CEDH, et d'une façon plus générale le Conseil de l'Europe dans son acquis démocratique, est *a priori* favorable à l'implication de la société civile dans la conduite des affaires publiques ; les articles 10 et 11 de la CEDH, même s'ils ne reconnaissent pas le droit au lobbying en tant que tel, contiennent des garanties peut-être fragmentaires, mais essentielles à cet égard ; et des documents à caractère non contraignant du Conseil de l'Europe soulignent la « contribution essentielle » des ONG à la réalisation de la démocratie pluraliste, ce qui sous-entend leur participation active aux affaires publiques.

³⁷ Mais voir Résolution APCE 1744 (2010), paragraphe 7, qui se réfère aux « acteurs extra-institutionnels » dans un sens très large (paragraphe 4 *sqq.*).

³⁸ ACPE Recommandation 1908 (2010), paragraphes 1 et 2, et réponse du Comité des Ministres, paragraphe 2. Voir également paragraphe 11.1 de la recommandation, où l'Assemblée dit que les activités de lobbying devraient être définies très clairement, en faisant une distinction entre les activités professionnelles rémunérées et les activités des organisations de la société civile.

³⁹ CM/Rec (2007)14, paragraphes 1 à 4 ; voir exposé des motifs cité, paragraphe 32.

⁴⁰ Même le *Code de bonne pratique sur la participation civile au processus décisionnel* (évoqué ci-dessus), qui distingue d'emblée les ONG des lobbys (section I, p. 3), mentionne régulièrement le lobbying parmi leurs activités (p. 9, par exemple).

⁴¹ Voir en particulier Résolution APCE 1744 (2010), paragraphe 9.

⁴² Voir en particulier Recommandation APCE 1908 (2010), paragraphe B i) et v) ; Résolution APCE 1908 (2010), paragraphe 6. Voir également Lawrence PRATCHETT and Vivien LOWNDES, *Developing Democracy – An Analytical Summary of the Council of Europe's acquis*, Conseil de l'Europe, 2004, p. 46 *sqq.*

⁴³ Voir en particulier Recommandation APCE 1908 (2010), paragraphe 7 ; Résolution APCE 1744 (2010), paragraphes 8 *sqq.* Sur le lobbying, Recommandation APCE 1908 (2010), paragraphes 2 et 10.

42. Cela dit, il ressort clairement aussi de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que le lobbying n'est pas toujours bénéfique, et que les Etats disposent d'une large marge d'appréciation pour prendre des mesures, y compris des mesures qui ont un impact notable sur les droits de l'homme, afin d'empêcher que le processus politique ne soit altéré par des pressions indues ou un lobbying inacceptable, voire par de la corruption pure et simple⁴⁴. Il est admissible de restreindre les libertés de parole et d'association pour protéger la démocratie si elles « porte[nt] atteinte à la démocratie elle-même »⁴⁵. Le Conseil de l'Europe a lui aussi adopté des textes indiquant que la participation des acteurs extra-institutionnels au processus politique comporte des avantages comme des risques, et qu'elle ne peut être bénéfique que « sous certaines conditions »⁴⁶.

C. Apports et risques du lobbying pour la démocratie

43. Comme il a été dit, on peut considérer que le lobbying enrichit le système démocratique par sa contribution au pluralisme. Il facilite l'arbitrage entre les intérêts et contribue à la représentation des minorités. La participation d'acteurs privés aux décisions politiques qui les concernent peut paraître indispensable dans la mesure où elle permet à des individus ou à des groupes de jouer un rôle dans des processus politiques dont ils seraient autrement exclus. Une organisation citoyenne peut par exemple pousser l'Etat à renforcer sa législation en matière de droits de l'homme si elle s'inquiète d'éventuels abus.

44. De plus, les citoyens se mobilisent davantage et ont davantage confiance dans un Etat et des institutions politiques dont les organes sont à l'écoute des revendications et des préoccupations de ces organisations citoyennes.

45. Les groupes d'intérêt peuvent aussi apporter de l'extérieur des informations et des compétences lors de la formulation des politiques. Eu égard à la complexité des réglementations modernes, les informations techniques et les compétences spécialisées fournies par ces acteurs extra-institutionnels peuvent aider les responsables politiques à mieux comprendre les options qui leur sont ouvertes. Le lobbying accroît alors la légitimité et la crédibilité des choix politiques.

46. Mais les lobbyistes ne sont pas seuls à pouvoir apporter des informations et des compétences extérieures. Des commissions *ad hoc* ou des groupes indépendants financés sur des fonds publics peuvent aussi le faire, de même que toute entité privée participant régulièrement à la vie publique (à la faveur de conférences, de réunions et d'auditions), qu'il s'agisse d'entreprises, d'associations ou de syndicats.

47. Les compétences qu'apportent les acteurs extérieurs peuvent être un atout, mais il ne faut surtout pas oublier que l'information obtenue d'un groupe sectoriel risque toujours d'être partielle. Les spécialistes d'une branche de l'économie peuvent limiter leurs conseils aux intérêts particuliers de leur client. Ces acteurs peuvent même faire valoir des positions diamétralement opposées, ce qui montre bien le manque de neutralité de leurs arguments. C'est au processus politique lui-même de départager ces conflits d'intérêts particuliers.

48. L'information et les compétences offertes par les lobbyistes soulèvent d'une façon plus générale la question des rapports entre démocratie et compétences. La compétence ne saurait se substituer à la démocratie, comme le montre le rôle du citoyen au sein d'une société démocratique par opposition à celui du lobbyiste. Ce dernier ne s'intéresse qu'à un domaine spécialisé, alors que le citoyen doit adopter un point de vue plus général et prendre en considération l'ensemble des questions politiques. Le titulaire d'un mandat public peut et

⁴⁴ Cour européenne des droits de l'homme, *Wypych c. Pologne*, 25.10.2005, n° 2428/05 (en anglais uniquement).

⁴⁵ Cour européenne des droits de l'homme, *Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie*, 8.12.1999, n° 23885/94 (dissolution d'un parti politique), paragraphe 41.

⁴⁶ Résolution APCE 1744 (2010), paragraphe 7.

doit demander l'avis des experts, mais c'est à lui que revient en dernier ressort le soin de peser les arguments et d'arbitrer dans une optique générale.

49. Enfin, même si la participation des acteurs privés à la définition des orientations politiques dans le domaine qui les intéresse est sans doute indispensable dans les décisions publiques de portée générale, l'implication des acteurs extra-institutionnels dans les processus décisionnels peut aussi être considérée simplement comme relevant d'une bonne administration plutôt que comme un élément essentiel du processus démocratique. L'élément essentiel, ce sont *in fine* les électeurs, à qui il appartiendra de sanctionner par les urnes les décisions ou les politiques qui leur déplaisent, qu'elles aient été adoptées à la suite d'une simple consultation ou sous la pression des lobbys.

50. Au-delà de cet aspect des choses, certaines activités des acteurs extra-institutionnels visant à peser sur une décision politique peuvent susciter d'autres inquiétudes en ce qui concerne les principes fondamentaux de la démocratie que sont la légitimité, la représentativité, la transparence et l'obligation de rendre des comptes.

51. Les lobbyistes, il faut le souligner, ne sont pas des élus. En dépit de leur influence politique sur les décisions, de leur poids économique, ils ne représentent pas toute la société, et donc ne peuvent prétendre représenter les intérêts de l'ensemble de celle-ci ou des citoyens. Contrairement aux personnes élues au suffrage universel dans des élections libres et équitables, ce ne sont pas des représentants des citoyens et ils n'en ont ni la légitimité ni la représentativité.

52. Les lobbyistes n'ont pas à rendre compte de leurs actions lorsqu'ils cherchent à infléchir une politique publique, contrairement aux membres élus de la classe politique, qui doivent rendre compte de la façon dont ils s'acquittent de leur mandat et peuvent en être démis aux élections suivantes. Dans un système politique dépourvu de règles sur le lobbying, ce principe de responsabilité peut toutefois être très affaibli par le fait que les citoyens ne savent pas quels lobbyistes ont rencontré tel ou tel responsable politique, qui exerce des pressions sur lui, et pourquoi. Ils peuvent donc se sentir dans l'impossibilité de sanctionner leurs représentants politiques aux élections suivantes s'ils s'inquiètent de les voir trop réceptifs au lobbying. Ces répercussions sur le principe de responsabilité et son application peuvent accroître le cynisme du public à l'égard de la classe politique, perçue comme manquant de légitimité. Les activités de lobbying détériorent en outre la transparence du système politique.

53. Les disparités marquées de moyens et de ressources entre les acteurs font aussi problème et peuvent susciter des inquiétudes, eu égard à l'impact réel des ressources. En général, le lobbyiste qui possède le plus de fonds à consacrer à ses activités (personnel recruté, locaux loués dans la région, conférences organisées pour expliquer des positions politiques, etc.) parvient aussi le mieux à exercer des pressions politiques intenses et soutenues. En d'autres termes, il n'y a pas d'égalité des armes.

54. De plus, le passage aisé et rapide du secteur privé à une fonction publique ou d'une fonction publique au privé (pantouflage) permet aux entreprises privées d'activer facilement un réseau d'anciens collaborateurs ayant endossé des responsabilités politiques, ou conduit à douter de l'intégrité de décisions gouvernementales prises par des responsables cherchant à quitter l'administration publique pour un poste dans le privé. Ces pratiques pourraient susciter de dangereux conflits d'intérêts, à savoir une situation dans laquelle « un agent public possède à titre privé des intérêts qui pourraient influencer indûment la façon dont l'agent public s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités »⁴⁷. Des conflits de cette nature naissent souvent de rapports personnels ou professionnels avec des acteurs extra-institutionnels. Il peut donc être difficile, dans une politique publique, de savoir précisément où s'arrête une participation normale et où commence une participation ou une pression

⁴⁷ Définition officielle donnée par l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), *Gérer les conflits d'intérêts dans le secteur public : mode d'emploi* (Paris: OCDE, 2005), p. 7.

abusives de la part d'entreprises ou d'acteurs privés économiquement et/ou stratégiquement influents.

55. Le lobbying peut enfin devenir délictueux s'il prend la forme de pots-de-vin ou d'autres actes de corruption. Le Conseil de l'Europe a mis en place un arsenal d'instruments juridiques portant sur des questions comme la criminalisation de la corruption dans les secteurs public et privé (Convention pénale sur la corruption, STE n° 173, et Protocole additionnel, STE n° 191)⁴⁸, la responsabilité et l'indemnisation des dommages résultant de faits de corruption (Convention civile sur la corruption, STE n° 174)⁴⁹, ou encore la conduite des agents publics (Recommandation R (2000) 10 sur les codes de conduite pour les agents publics)⁵⁰. Ces instruments visent à améliorer la capacité des Etats à lutter contre la corruption dans leurs frontières et au niveau international. La surveillance de leur respect est confiée au GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption). Dans cette optique, le lobbying appellerait une réglementation suffisamment stricte, qui permette à tous les acteurs concernés de faire clairement la distinction entre le lobbying (licite) et la corruption (illicite).

IV. RÉGLEMENTATION DU LOBBYING : ANALYSE

A. La notion de réglementation des activités des lobbyistes

56. Une façon de lutter contre les effets indésirables potentiels du lobbying, concernant en particulier l'obligation de rendre des comptes et la transparence, consiste à réglementer les activités des lobbyistes : l'Etat met en place un ensemble de règles juridiques formelles et codifiées, adoptées par le Parlement, et dont l'application garantit la transparence dans l'élaboration des politiques publiques. Tout groupe d'intérêt qui les enfreint dans ses activités de lobbying encourt des sanctions telles que des amendes, voire des sanctions pénales.

57. Il ne s'agit pas ici de simples dispositifs d'autorégulation des groupes d'intérêt fondés sur un code de déontologie, ni non plus de la mise en œuvre volontaire de suggestions émanant de l'appareil politique (comme c'est le cas pour le registre de la Commission européenne créé en 2008, ou le registre de transparence de la Commission et du Parlement européen créé en 2011).

58. L'importance de la mise en place d'une réglementation du lobbying a été soulignée par des organisations internationales comme l'OCDE, qui a appelé ouvertement à davantage de transparence et d'intégrité dans le lobbying. L'Organisation a affirmé en 2010 que la réglementation du lobbying encourageait l'ouverture dans les administrations publiques et des conditions de concurrence équitables pour les entreprises et les parties prenantes dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques⁵¹.

B. Les éléments constitutifs d'une réglementation du lobbying

59. Les réglementations du lobbying existantes reprennent habituellement tout ou partie des exigences et caractéristiques suivantes : un lobbyiste doit s'enregistrer auprès de l'Etat avant de contacter tout agent public ; il doit clairement indiquer quel ministère ou quels acteurs publics il se propose d'influencer ; il doit clairement divulguer les dépenses engagées par lui-même et/ou son employeur. Il existe une liste accessible au public donnant des renseignements détaillés sur les lobbyistes. Une autorité de surveillance procède à des audits périodiques, fait appliquer la réglementation sur le lobbying, et sanctionne les lobbyistes non enregistrés ou qui communiquent des informations fausses. Cette autorité peut aussi rendre compte régulièrement de ses activités au Parlement. La réglementation doit faire en sorte que d'anciens agents de l'Etat ne puissent pas entreprendre directement

⁴⁸ <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=173&CM=1&DF=&CL=FRE>

⁴⁹ <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=174&CM=1&DF=&CL=FRE>

⁵⁰ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_FR.pdf)

⁵¹ OCDE, *Recommandation du Conseil sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying*, 18 février 2010 – C (2010)16, paragraphe 7.

une activité de lobbying lorsqu'ils quittent leurs fonctions (« délai de viduité » ou dispositions sur le pantouflage). Les dispositions sur le pantouflage cherchent à prévenir les conflits d'intérêts préjudiciables et à empêcher les membres de la classe politique de se lancer dans des activités de lobbying armés d'une information d'initié. Le délai de viduité est généralement de deux à cinq ans.

C. Buts et avantages d'une réglementation du lobbying

60. On l'a dit, les deux buts principaux de la réglementation du lobbying sont de garantir la transparence du système politique et d'imposer à ses acteurs une obligation de rendre des comptes.

61. Dans un contexte de droit et de gouvernance, la transparence appelle des mécanismes soumettant l'action politique au contrôle public. La transparence implique que l'on sache clairement qui prend les décisions, en quoi consiste l'action décidée, qui en bénéficie, et qui la finance⁵².

62. Dans le contexte du lobbying, la transparence veut que le public soit informé non seulement des activités du gouvernement, de leurs motifs et de leurs buts, mais aussi des intérêts privés qui cherchent à influencer l'Etat dans la formulation des politiques publiques. Un système politique est transparent si cette information est ouverte à ceux qu'affecteront l'activité législative, les décisions et les mesures de mise en œuvre du gouvernement, et si elle est accessible, suffisante et aisément compréhensible.

63. La transparence, entendue dans ce sens, favorise la responsabilité et la mise au jour des conflits d'intérêts. La réglementation du lobbying cherche ainsi à promouvoir la transparence puisque l'obligation d'enregistrement des lobbyistes et de déclaration de l'identité des personnes ou groupes pour lesquels ils agissent fait la lumière sur l'identité et les actions de ceux qui exercent le lobbying et de ceux qui en font l'objet.

64. La transparence que suscite la réglementation du lobbying renforce l'obligation des acteurs politiques de rendre des comptes. Cette obligation lie un acteur et une instance devant laquelle l'acteur est tenu de s'expliquer et de justifier sa conduite ; cette instance peut poser des questions et porter des jugements dont l'acteur pourra subir les effets⁵³. Les mécanismes de responsabilité permettent au public d'exercer un contrôle *a posteriori* sur le processus législatif et ont de surcroît un effet préventif sur le comportement des membres du pouvoir législatif et d'autres agents, qui savent qu'ils auront des comptes à rendre.

65. La réglementation du lobbying s'accompagne de nombreux autres avantages liés à ces deux principaux, et qu'ils recoupent en partie. Elle protège le système démocratique et son intégrité en mettant les divers acteurs non étatiques sur un pied d'égalité. Cette nécessité découle du principe selon lequel les citoyens doivent bénéficier non seulement de l'égalité de suffrage lors des élections, mais aussi de l'égalité des chances au niveau politique. La réglementation du lobbying permet par ailleurs de gérer (dans la mesure du possible) les risques de conflits d'intérêts que suscitent les activités d'acteurs extra-institutionnels entre secteur public et secteur privé⁵⁴.

⁵² John BLACK/Hashimizade Nigar/Myles GARETH, « Transparent Policy Measures », in: *Oxford Dictionary of Economics*, 3rd ed. Oxford, 2009, p. 458.

⁵³ Voir Mark Bovens, « Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework », *European Law Journal* 13 (2007), 447-468, 450.

⁵⁴ Voir à ce sujet : Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique* (rapport de la commission remis au Président de la République française le 26 janvier 2011) ; Christoph Demmke, Mark Bovens, Thomas Henökland, Karlijn van Lierop van Lierop, Timo Moilanen, Gerolf Pikker et Ari Salminen, *Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union. A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions* (Maastricht, Institut européen d'administration publique, 2007) ; Anne Peters/Lukas Handschin (eds), *Conflict of Interest in Global, Public, and Corporate Governance* (Cambridge UP 2012).

66. Mieux sensibiliser les citoyens au fonctionnement politique peut aussi renforcer leur participation à la vie politique. La réglementation peut en outre promouvoir et améliorer l'intégrité des acteurs extra-institutionnels. Elle renforce la prévention des comportements illicites chez les agents de l'Etat. Elle peut probablement aussi prévenir l'usage abusif d'informations par d'anciens responsables politiques ou fonctionnaires après leur départ, en leur imposant un délai de viduité. En ce qui concerne le lobbyiste, l'existence d'un registre lui permet de voir ce que font ses concurrents et d'autres clients. Le registre permet également aux membres de la classe politique de déclarer publiquement qu'ils reçoivent des lobbyistes, ce qui empêchera que l'on puisse croire que des marchés se concluent dans l'ombre.

D. Inconvénients de la mise en place d'une réglementation du lobbying

67. A côté de ces avantages, la réglementation du lobbying présente des inconvénients.

68. Le principal argument à charge, invoqué par les lobbyistes eux-mêmes contre la réglementation du lobbying, est qu'elle coûte cher à l'appareil politique et à la société. Créer le registre puis recruter le personnel qui le gérera et fera respecter les règles représentent une lourde dépense. La formulation et la mise en œuvre des règles absorbent des fonds publics qui auraient pu être affectés ailleurs – ce qui est particulièrement important en période de crise économique.

69. Des organisations internationales ont reconnu qu'il y a dans l'ensemble des avantages à réglementer le lobbying, au moins dans une certaine mesure. L'OCDE a par exemple appelé ouvertement à davantage de transparence et d'intégrité dans le lobbying ; elle a affirmé au début de 2010 que la réglementation du lobbying encourageait l'ouverture dans les administrations publiques et des conditions de concurrence équitables pour les entreprises et les parties prenantes dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques⁵⁵.

E. La mise en œuvre de la réglementation sur le lobbying

70. C'est principalement en créant une autorité de surveillance spécialisée que l'Etat peut faire respecter la législation sur le lobbying. Les Etats-Unis et le Canada, par exemple, ont chacun mis en place une entité généreusement dotée en personnel et à l'abri des ingérences politiques (parlementaires). Ce qui veut dire que, bien qu'elle rende compte régulièrement de ses activités au Parlement, ce dernier n'a pas barre sur ses décisions et ne peut pas non plus démettre ses agents de leurs fonctions lorsque leurs enquêtes vont à contre-courant des souhaits des partis politiques ou autres intérêts partisans. La Haute commission d'éthique institutionnelle de Lituanie jouit de la même indépendance à l'égard du Parlement, même si elle ne dispose pas de ressources financières et humaines comparables à celles de ses homologues nord-américaines.

71. Dans quelques pays d'Europe, la surveillance et l'exécution de la réglementation sur le lobbying dépendent d'un ministère, ou sont confiées au ministère lui-même. En Pologne, par exemple, c'est le ministère de l'Intérieur et de l'Administration qui tient le registre des lobbyistes. En Hongrie, lors de l'expérience de réglementation du lobbying⁵⁶, la supervision était rattachée au Bureau central de la justice. Au Parlement européen (où les lobbyistes peuvent obtenir une autorisation d'accès pour une période maximale de 12 mois), les autorités n'ont pas les moyens de contrôler complètement le lobbying, du fait que les lobbyistes ne sont pas tenus de se déclarer pour influencer des agents publics hors de l'enceinte du Parlement.

⁵⁵ OCDE, *Recommandation du Conseil sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying*, 18 février 2010 – C (2010)16, Principe I 1: 1. « Les pays devraient instaurer des règles du jeu équitables en accordant à toutes les parties prenantes un accès juste et équitable à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques. »

<http://www.oecd.org/fr/gov/ethique/lobbying.htm>

⁵⁶ Législation promulguée en 2006 et abrogée en 2011.

72. Qui plus est, dans certains pays d'Europe, le contrôle que cherche à opérer la réglementation sur les lobbyistes peut être contourné. En Allemagne, par exemple, un lobbyiste ne peut pas, en principe, se faire entendre devant une commission parlementaire ni obtenir un laissez-passer s'il ne figure pas sur le registre. Mais le Bundestag est libre d'inviter des organisations non inscrites à lui présenter des informations, ce qui revient à leur accorder un traitement spécial. En substance, cela veut dire qu'il est en fait possible d'avoir des contacts avec les commissions parlementaires ou les députés sans être inscrit au registre.

F. Les types de réglementation et leur efficacité

73. Dix pays ont jusqu'à présent⁵⁷ légiféré sur le lobbying parmi les membres du Conseil de l'Europe : l'Allemagne par des dispositions du règlement du Bundestag en 1951 (modifiées en 1975 et 1980), l'Autriche en 2012, la France en 2009, la Géorgie en 1998, la Hongrie en 2006 (loi abrogée en 2011), l'Italie au niveau régional au sein du *Consiglio regionale della Toscana* et dans la *Regione Molise* en 2004, la Lituanie en 2001, la Pologne en 2005, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » en 2008 et la Slovénie en 2010.

74. Ajoutons, pour compléter ce panorama, qu'une réglementation est en vigueur dans les cinquante Etats des Etats-Unis, et dans six des dix provinces canadiennes. Israël a adopté des règles en 2008. Au sein de l'UE elle-même, les organes possédant une réglementation en la matière sont le Parlement depuis 1996 et la Commission, qui est passée en 2008 de l'autorégulation à un registre volontaire des représentants d'intérêts. Un registre (dit « de transparence ») commun à la Commission et au Parlement est en place depuis 2011.

75. Plusieurs pays membres du Conseil de l'Europe préparent actuellement une réglementation en la matière ou se proposent de le faire : la Croatie, le Danemark (envisage un registre), l'Irlande, le Monténégro, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Serbie et l'Ukraine.

76. L'examen des cadres juridiques choisis par les Etats membres du Conseil de l'Europe révèle une typologie des systèmes que l'on peut répartir en catégories abstraites et dont on peut apprécier les effets.

77. Le *Centre for Public Integrity*⁵⁸ a conçu un modèle de classification qui attribue une note à chaque Etat (doté d'une législation sur le lobbying), sur la base d'une enquête portant sur huit grandes composantes de l'information divulguée sur les lobbyistes et les organisations qui recourent à leurs services : définition du lobbyiste, inscription individuelle au registre, communication des dépenses individuelles, communication des dépenses de l'employeur, inscription en ligne, accès du public au registre des lobbyistes, application des règles, dispositions sur le pantouflage (avec centrage particulier sur le délai de viduité).

78. En s'appuyant sur cette notation ainsi que sur des entretiens portant sur les aspects susmentionnés, on peut distinguer trois grands modèles de réglementation du lobbying : les systèmes faiblement, moyennement et fortement réglementés. Les membres du Conseil de l'Europe se sont surtout dotés de systèmes faiblement ou moyennement réglementés, les Etats-Unis et le Canada de systèmes fortement réglementés.

1. Systèmes faiblement réglementés

a. Description

⁵⁷ Sources: recherches Chari, avril et mai 2012, octobre et novembre 2011, janvier et avril 2011 ; Chari et autres 2010 *op cit.* ; McGrath, C. 2008. « The Development and Regulation of Lobbying in the New Member States of the European Union », *Journal of Public Affairs*, 8(1–2) ; mis à jour par Chari en décembre 2012.

⁵⁸ <http://www.publicintegrity.org/>

79. Des systèmes faiblement réglementés ont été adoptés en Allemagne, au Parlement européen, à la Commission européenne (avec l'initiative volontaire de 2008), en France et en Pologne. Ils ont les caractéristiques générales suivantes : il existe des règles d'enregistrement individuel, mais prévoyant peu de détails (comme dans le cas du Parlement européen, où les lobbyistes n'ont pas à indiquer la question, le projet de texte ou l'organe sur lesquels porte leur activité). Les règles s'appliquent aux lobbyistes intervenant auprès du pouvoir législatif, mais la définition juridique du lobbyiste n'inclut pas ceux qui tentent d'influencer le pouvoir exécutif. Il n'y a pas de règles sur la communication des dépenses individuelles (un lobbyiste n'est pas tenu de soumettre d'état de ses dépenses) ni de l'employeur (l'employeur d'un lobbyiste n'est pas tenu de soumettre un état de ses dépenses). Le système d'enregistrement en ligne est peu développé et l'enregistrement requiert diverses formalités administratives. Les listes de lobbyistes peuvent être consultées par le public, mais tous les détails ne sont pas nécessairement collectés ou donnés (comme les états de dépenses des lobbyistes). Les organismes chargés d'appliquer et de faire respecter les règles n'ont guère de capacités d'action ; ils sont ou non indépendants des ministères. La législation ne prévoit pas de délai de viduité, ce qui veut dire que les membres du pouvoir législatif ou exécutif peuvent se déclarer lobbyistes dès qu'ils quittent leurs fonctions.

b. Avantages

80. Même faiblement réglementé, le système prévoit au moins une norme minimale d'enregistrement des lobbyistes. Il peut aussi y avoir des organismes de contrôle indépendants, mais qui ne s'assurent pas vraiment que les lobbyistes observent les règles dans leurs pratiques. Les contraintes administratives imposées aux lobbyistes sont relativement légères ; la tenue du registre et la délivrance des laissez-passer pour accéder aux institutions politiques n'entraînent pas de charge trop lourde pour l'Etat. Globalement, le coût de mise en place et de gestion du système est relativement faible pour l'Etat.

c. Inconvénients

81. L'inconvénient d'un système faiblement réglementé est qu'il ne fournit pas une information complète au public sur l'influence des lobbyistes en politique. Les lobbyistes n'ont pas à révéler pour qui ils travaillent, ni sur quelle question. Ce qui veut dire qu'un tel système garantit moins la transparence et la possibilité de demander des comptes qu'un système moyennement ou fortement réglementé. Le public dispose toutefois de davantage d'informations sur l'activité politique des lobbyistes (et la transparence est donc meilleure) qu'en l'absence totale de réglementation.

2. Systèmes moyennement réglementés

a. Description

82. On trouve des systèmes moyennement réglementés en Lituanie, en Hongrie (législation de 2006), au Canada et dans plusieurs Etats des Etats-Unis d'Amérique. Ils présentent les caractéristiques suivantes : les règles d'enregistrement individuel sont relativement plus strictes que dans un système faiblement réglementé (le lobbyiste doit en général indiquer la question, le projet de texte ou l'organe gouvernemental sur lequel il cherche à exercer une influence). La définition du lobbying englobe, outre les lobbyistes intervenant dans le domaine législatif, ceux qui cherchent à influencer le pouvoir exécutif. Il existe une réglementation, même si elle est incomplète, sur la divulgation des dépenses individuelles (les dons sont par exemple interdits). Il n'existe pas de règles de communication des dépenses de l'employeur (l'employeur d'un lobbyiste n'a pas à soumettre d'état de ses dépenses). Le système d'enregistrement en ligne est robuste. Le public peut consulter le registre, qui est fréquemment mis à jour, mais les états de dépenses ne sont pas publiés. Un organisme public peut en théorie procéder à des contrôles ou des audits auxquels les lobbyistes ne peuvent se soustraire, mais il engage rarement des poursuites pour infraction aux règles, faute de ressources et d'informations. Enfin, il existe un délai de viduité entre le

moment où les membres du pouvoir législatif quittent leurs fonctions et celui où ils peuvent se déclarer lobbyistes.

b. Avantages

83. Le gros avantage des systèmes moyennement réglementés est qu'ils donnent au public accès au registre des lobbyistes et lui permettent de savoir qui fait l'objet de lobbying puisque les lobbyistes doivent fournir des informations sur les personnes qu'ils essayent d'influencer au gouvernement, qu'il s'agisse d'élus, de membres de l'exécutif ou de fonctionnaires. L'information à renseigner dans le registre central est plus complète que dans les systèmes faiblement réglementés, ce qui demande davantage de travail ; mais une fois le système en place, lobbyistes et administrateurs n'ont aucun mal à s'en servir et s'y habituent rapidement. Le registre en ligne qui, dans certains cas, est indiscutablement efficace et efficient, est aisé à utiliser et à mettre à jour et les frais de gestion sont modestes : dans certains pays l'administration du système est assurée par seulement cinq personnes. En d'autres termes, le coût pour l'Etat est plus lourd que dans les systèmes faiblement réglementés, mais inférieur à celui que l'on observe généralement dans les systèmes fortement réglementés.

c. Inconvénients

84. Dans un système moyennement réglementé, les lobbyistes n'ont pas à identifier précisément leurs employeurs. Les états complets de dépenses ne sont pas publiés. Si le public peut savoir qui sont les lobbyistes, qui ils cherchent à influencer et sur quelles questions, il ne peut pas obtenir une information complète sur qui emploie des lobbyistes. De plus, ces systèmes peuvent manifestement présenter des failles, en permettant par exemple aux lobbyistes de fournir des « conseils gratuits » à des partis politiques.

3. Systèmes fortement réglementés

a. Description

85. On trouve un système fortement réglementé aux Etats-Unis, mais il n'en existe dans aucun pays d'Europe (ni dans le système institutionnel de l'UE). Les systèmes de ce type se caractérisent par les règles les plus strictes d'enregistrement individuel (le lobbyiste doit par exemple indiquer non seulement la question ou l'organe qui l'intéresse, mais aussi le nom de tous ses employés, répercuter sans retard tout changement dans le registre et fournir une photographie). Comme dans les systèmes moyennement réglementés, la définition englobe les lobbyistes qui cherchent à influencer sur l'exécutif. De plus, les règles de communication des dépenses sont très strictes, contrairement à ce que l'on observe dans les deux systèmes précédents : le lobbyiste doit soumettre un état de ses dépenses, avec son salaire. Toutes ses dépenses doivent être justifiées et présentées de façon détaillée. Tous les bénéficiaires de paiements doivent être identifiés ; les paiements à des proches d'un agent public doivent être déclarés, de même que toutes les dépenses de campagne. Les règles de communication des dépenses de l'employeur sont également strictes, contrairement à ce que l'on observe dans les deux autres systèmes, et l'employeur d'un lobbyiste doit soumettre un état de ses dépenses et de tous les salaires. Il existe un système d'enregistrement en ligne. Le public a accès au registre, très fréquemment mis à jour, notamment en ce qui concerne les états de dépenses, auxquels le public a aussi accès (ce qui n'était pas le cas dans les deux autres systèmes). Des organismes publics sont habilités à procéder à des contrôles et à des audits auxquels les lobbyistes ne peuvent se soustraire, et le font effectivement. La soumission tardive ou incomplète du formulaire d'enregistrement donne lieu à des sanctions. Il existe par ailleurs un délai de viduité pendant lequel les membres du législatif ne peuvent pas se déclarer lobbyistes après avoir quitté leurs fonctions.

b. Avantages

86. Ce système constitue le dispositif le plus complet pour empêcher les lobbyistes d'exercer une influence indue sur les élus et les agents publics. L'obligation de divulguer toutes les informations, de toute nature, notamment la soumission obligatoire d'un état de dépenses, et les contrôles et audits sérieux qu'effectuent des régulateurs indépendants, à l'abri de toute ingérence gouvernementale et largement dotés en ressources, limitent encore le risque de voir des lobbyistes mener des activités illicites. Ces deux avantages améliorent évidemment la transparence et la responsabilité du système politique.

c. Inconvénients

87. Le système fortement réglementé présente deux inconvénients principaux : le gouvernement peut être accusé de zèle excessif pour avoir adopté une réglementation aussi complète, parfois considérée comme pénalisant les lobbyistes (qui doivent régulièrement soumettre leur profil et le mettre à jour) ; et la mise en place d'un tel système coûte relativement plus cher que dans les deux autres cas.

88. Il convient de souligner pour terminer que le présent rapport n'a pas pour but d'évaluer lequel de ces trois types de réglementation convient le mieux à tel ou tel pays, du moins dans une optique normative. Il revient à chaque gouvernement de procéder à sa propre évaluation, notamment en s'interrogeant sur les grands buts et objectifs qu'il cherche à atteindre par la mise en place d'une législation sur le lobbying et en examinant le coût financier qu'il est prêt à consacrer à la mise en œuvre du dispositif.

89. A la lumière des normes et principes élaborés par le Conseil de l'Europe et en son sein, ainsi que par d'autres organisations internationales, et vu que les citoyens aspirent à davantage de transparence en politique, particulièrement dans le contexte de la crise économique et financière, la réglementation des activités de lobbying apparaît de plus en plus comme un moyen approprié de renforcer les aspects positifs du lobbying tout en parant aux menaces qu'il fait peser sur le processus démocratique.

V. CONCLUSIONS

90. Les acteurs extra-institutionnels et leurs activités (lobbying) sont maintenant omniprésents dans toutes les démocraties. Mais même si le lobbying a pris une place importante dans la détermination des politiques, les électeurs restent en dernier ressort au cœur de la vie d'une démocratie.

91. La Convention européenne des droits de l'homme, et d'une façon plus large l'acquis démocratique du Conseil de l'Europe, sont *a priori* favorables à l'implication de la société civile dans la conduite des affaires publiques. Des documents à caractère non contraignant du Conseil de l'Europe soulignent la « contribution essentielle » des ONG à la réalisation de la démocratie pluraliste, ce qui sous-entend leur implication active dans la chose publique.

92. Les articles 10 et 11 de la CEDH ne reconnaissent pas le lobbying comme un droit à proprement parler, mais contiennent des garanties essentielles, bien que fragmentaires, à ce sujet. Ainsi, la réglementation du lobbying ne doit pas porter indûment atteinte aux droits fondamentaux des lobbyistes : elle doit rester proportionnée à la réalisation de buts légitimes, notamment celui de préserver un régime véritablement démocratique.

93. La participation des acteurs extra-institutionnels au processus politique offre des avantages et fait courir des risques ; elle peut être bénéfique pour la société, mais uniquement si certaines conditions sont satisfaites.

94. On peut considérer que les acteurs extra-institutionnels, en contribuant au pluralisme, améliorent le fonctionnement du système démocratique. Dans la pratique, certains aspects

de leurs activités visant à influencer les décisions politiques peuvent toutefois soulever des inquiétudes en ce qui concerne les principes fondamentaux de la démocratie que sont la légitimité, la représentativité, l'égalité, la transparence et l'obligation de rendre des comptes.

95. Divers modèles de réglementation ont été adoptés en Europe, ce qui dénote un intérêt croissant pour une réglementation efficace en la matière. Les deux principaux objectifs sont de garantir la transparence du système politique et l'obligation faite aux acteurs politiques de rendre des comptes.

96. A la lumière des normes et des principes internationaux, et vu que les citoyens aspirent à davantage de transparence en politique, la réglementation apparaît de plus en plus comme un moyen approprié de renforcer les aspects positifs du rôle joué par les acteurs extra-institutionnels tout en parant aux inconvénients du lobbying, voire aux menaces qu'il fait peser sur le processus démocratique.