

Gouvernement par le peuple, gouvernance par les intérêts ?

Marie-Laure Basilien-Gainche



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/239>

DOI : 10.4000/revdh.239

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Marie-Laure Basilien-Gainche, « Gouvernement par le peuple, gouvernance par les intérêts ? », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 4 | 2013, mis en ligne le 10 décembre 2013, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/239> ; DOI : 10.4000/revdh.239

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

Tous droits réservés

Gouvernement par le peuple, gouvernance par les intérêts ?

Marie-Laure Basilien-Gainche

Introduction

- 1 Les lobbies mènent des actions de lobbying par l'entremise de lobbyistes ; ce sont les opérateurs privés qui cherchent à influencer les autorités publiques dans leur prise de décision à la faveur des actions menées par des consultants en relations publiques ou institutionnelles ; ce sont les groupes qui tendent à défendre leurs intérêts lors de l'élaboration par l'exécutif et le législatif des textes normatifs en recourant au service de consultants spécialistes du « couloirage » ou « vestibulage » pour reprendre les termes imagés et signifiants employés au Québec. Le lobbying est d'abord un fait qui désigne la manifestation des intérêts privés – qu'ils soient économiques ou civiques – au cours des processus décisionnels ; est ensuite une technique qui consiste à défendre des intérêts auprès du personnel politique afin d'obtenir une décision si ce n'est favorable, à tout le moins la moins défavorable possible ; est enfin une conception qui admet la perméabilité des autorités publiques à l'expression des intérêts privés, traduisant une approche particulière des relations entre la sphère publique et la sphère privée, entre l'unité et la pluralité, entre le général et le particulier.
- 2 Étudier les relations que peuvent entretenir démocratie et lobbying est d'actualité alors que le rapport présenté le 27 février 2013 par Christophe Sirugue au nom du groupe de travail sur les représentants d'intérêts à l'Assemblée Nationale reconnaît l'utilité des lobbies, la nécessité de leur activité de lobbying. Le rapport est clair : les groupes d'intérêts sont « un moyen pour le législateur » « d'obtenir des informations sur la manière dont la loi est appliquée et sur les moyens de l'améliorer », de « sortir du tête à tête avec l'exécutif », de « multiplier leurs sources d'information », de « mieux connaître les attentes de la société civile »¹. La question est alors de savoir si la démocratie peut, voire doit, admettre en sus du gouvernement par le peuple, une gouvernance par les intérêts. Certes, l'expression de « gouvernement par le peuple » semble renvoyer à une

définition essentielle et substantielle du régime démocratique qui bénéficie d'une aura philosophique, tandis que celle de « gouvernance par les intérêts » paraît se rapporter à une conception gestionnaire et procédurale des processus décisionnels qui pâtit d'une image techniciste. Pourtant, l'analyse conduit à relativiser le sentiment d'une opposition entre les deux expressions, à manifester la proximité du gouvernement par le peuple et de la gouvernance par les intérêts qui entretiennent des relations de proximité voire de complémentarité.

- 3 C'est le terme de gouvernance qui désignait en ancien français l'art et la manière de gouverner avant que d'être supplanté au XIV^e par le terme de gouvernement et d'être repris toujours au XIV^e siècle par la langue anglaise². Le terme de gouvernance resurgit au XX^e siècle d'une part dans le vocabulaire économique de la gestion d'entreprise et d'autre part dans le vocabulaire politique au détriment du terme de gouvernabilité, pour être opposé à celui de gouvernement suite à la publication en 1992 par la Banque Mondiale de son rapport « Governance and government »³. Reprenons la définition que Philippe Schmitter donne de la gouvernance : « une méthode ou un mécanisme de résolution d'une vaste série de problèmes ou conflits, par laquelle/lequel les acteurs parviennent régulièrement à des décisions mutuellement satisfaisantes ou contraignantes, à travers la négociation et la coopération lors de la mise en œuvre de ces décisions »⁴. À lire cet auteur, la bonne gouvernance a une résonance plutôt modeste qui fait cependant écho au gouvernement démocratique entendu par Raymond Aron comme « une organisation constitutionnelle de la concurrence pacifique pour l'exercice du pouvoir »⁵. Serait-ce à dire que la gouvernance devrait être appréhendée comme la modalité pratique de mise en œuvre technique du gouvernement considéré comme la conception institutionnelle de la volonté démocratique ?
- 4 Si tel est le cas, la confrontation joue alors moins entre gouvernement et gouvernance, qu'entre peuple et intérêts. Les questions sont alors multiples. Le peuple peut-il avoir des intérêts ? Les intérêts peuvent-ils être représentés ? Le peuple peut-il être envisagé comme composé de groupes ? Les groupes peuvent-ils défendre leurs intérêts particuliers ? Les intérêts des groupes sont-ils solubles dans l'intérêt général du peuple ? En somme, la gouvernance par les intérêts confisque-t-elle le gouvernement par le peuple ou au contraire contribue-t-elle au gouvernement par le peuple ? L'interrogation n'est pas nouvelle. Car les lobbies ne sont pas de nouveaux acteurs du politique : ils ont préexisté au contexte de la démocratie libérale et se sont manifestés dans tous les régimes, à toutes les époques, à l'inverse des partis politiques qui sont apparus dans le contexte de la démocratie libérale. La question est alors de savoir quelle place peut, doit, être reconnue aux groupes d'intérêts dans les régimes démocratiques.
- 5 Aux États-Unis, le rôle des lobbies est admis au titre du premier amendement de la Constitution de 1787, proposé par le premier Congrès le 25 septembre 1789 et ratifié le 15 décembre 1791 : « Le Congrès ne fera aucune loi qui touche l'établissement ou interdise [...] le droit qu'a le peuple de s'assembler paisiblement et d'adresser des pétitions au gouvernement pour la réparation des torts dont il a à se plaindre ».
- 6 Dérivés de la Magna Carta qui affirmait le droit des nobles de demander réparation des préjudices subis, et de la Déclaration des droits de 1689 qui posait le droit pour les sujets de soumettre à leur Roi des requêtes, les droits de réunion, de pétition, d'association ainsi affirmés viennent donner une assise constitutionnelle à la participation des groupes d'intérêts à l'ingénierie démocratique américaine. C'est ainsi que le *Federalist* en vient à présenter les groupes de citoyens unis par une initiative commune de passion ou d'intérêt

comme l'une des pierres angulaires du régime américain⁶. Certes le terme de lobbying est apparu en 1808 et employé couramment au Capitole dès 1832⁷. Mais le procédé se développe à partir de 1876 pour s'affirmer lors des élections de 1896, qui sont regardées par certains comme marquant le passage de la politique partisane à la politique pragmatique. L'accueil réservé par le Congrès américain aux groupes d'intérêt se révèle des plus mitigés : les scandales financiers se succèdent qui suscitent l'adoption de législations au niveau de tant de l'État fédéral que des États fédérés, oscillant entre prohibition et réglementation du lobbying. Il semble qu'il ait fallu attendre les années 1930 et 1940 pour que la dynamique lancée par le New Deal ait rendu possible l'assimilation des actions de groupe dans les processus décisionnels⁸.

- 7 L'apparition et l'affirmation d'acteurs privés dans la sphère publique bousculent en effet les conceptions traditionnelles du processus démocratique : Arthur Bentley développe une appréhension de la démocratie dans laquelle les organisations de la société civile jouent un rôle central à raison de leur capacité d'influence sur les législateurs⁹ ; Charles A. Beard revisite la doctrine de Madison passablement oubliée durant un siècle¹⁰ ; David B. Truman consolide la vision américaine d'une démocratie fondée sur l'action des groupes¹¹ ; Theodor Lowi soutient que les sociétés démocratiques sont entrées dans une seconde phase du libéralisme politique, à savoir celle du libéralisme des groupes d'intérêt¹² ; Andrew McFarland part du constat du pluralisme politique qui prévaut aux États-Unis¹³ pour développer sa théorie de l'équilibre civique¹⁴.
- 8 Qu'en est-il de l'autre côté de l'Atlantique, en Europe en général, en France en particulier ? La liberté d'association n'apparaissant ni dans la Déclaration de 1789 ni dans la Constitution de 1791, c'est la loi Le Chapelier des 14 et 17 juin 1791 qui détermine la place accordée par le régime démocratique aux groupes : « Il n'y a plus de corporation dans l'État, il n'y a plus que l'intérêt particulier de chaque individu et l'intérêt général. Il n'est permis à personne d'inspirer aux citoyens un intérêt intermédiaire, de les séparer de la chose publique par un esprit de corporation ». De place, les groupes n'en ont donc aucune, parce qu'ils sont estimés factieux et de ce fait nuisibles à l'unité du corps civique¹⁵. Toutefois, l'hostilité marquée à l'égard des groupes d'intérêts trouve à se nuancer rapidement. En attestent les propos tenus par l'abbé Sieyès au moment du vote de la Constitution de l'an III : « Si l'on voulait instituer le mieux en ce genre, dans mon opinion, on adopterait une combinaison propre à donner à la législature un nombre à peu près égal d'hommes voués aux trois grands travaux, aux trois grandes industries qui composent le mouvement et la vie d'une société qui prospère, je parle de l'industrie rurale, de l'industrie citadine et de celle dont le lieu est partout et qui a pour objet la culture de l'homme, et le jour viendra où l'on s'apercevra que ce sont là des questions importantes »¹⁶.
- 9 De nouvelles solidarités s'organisent. L'État napoléonien met en place dès 1802 des institutions consultatives pour gérer ses relations avec certaines professions (chambres de commerce, chambres consultatives des manufactures) et des conseils supérieurs pour organiser les discussions sur certaines thématiques (de l'instruction publique, de l'agriculture, du travail). Moins de dix ans après avoir été niée, l'importance des groupes est reconnue donnant lieu à une régulation néo-corporative. Une représentation professionnelle est même consacrée à l'article 33 de l'Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire du 22 avril 1815, selon lequel « L'industrie et la propriété manufacturière et commerciale auront une représentation spéciale ». Une telle disposition, prise à l'encontre de l'avis de Benjamin Constant, marque la volonté de l'Empereur de se

concilier les milieux industriels somme toute à peu de frais, puisque ladite représentation professionnelle ne concerne que 23 des 629 députés¹⁷. L'idée n'est certes pas reprise dans les constitutions qui suivent. Mais elle demeure présente dans la doctrine surtout celle de la fin du XIX^e siècle et du début du XX^e siècle. Les écrits d'Émile Durkheim, Léon Bourgeois, Maurice Hauriou, Léon Duguit, puis un peu plus tard ceux de Santi Romano et Georges Gurvitch, façonnent une pensée pluraliste de la démocratie où sont associées la représentation numérique des individus et la représentation professionnelle des intérêts¹⁸.

- 10 S'interroger sur la compatibilité voire la complémentarité entre gouvernement par le peuple et gouvernance par les intérêts revient à se demander si la démocratie peut voire doit conjuguer la représentation au pluriel, question qui n'est donc pas neuve¹⁹. Soit l'on estime que la représentation d'intérêts remplit une fonction critique, parce qu'elle manifeste les difficultés voire les impasses de la représentation du peuple qui souffre d'une appréhension trop formaliste. Soit l'on estime que la représentation d'intérêts assure une fonction constructive, en ce qu'elle complète la représentation du peuple par la mise en œuvre de règlements parallèles de gestion pacifique des différends et par la mise en action de leviers additionnels de légitimation des normes et des institutions²⁰. Il peut même être envisagé que, loin d'être contraire à la démocratie, le lobbying est un révélateur de l'état démocratique d'un régime ; que, loin d'être opposée au gouvernement du peuple, la gouvernance des intérêts est une marque du caractère démocratique du régime. Mais appréhender ainsi la représentation comme plurielle suppose de revoir les modalités de la représentation qui considère les groupes entre les individus et l'État (I), et de réviser les fonctions de la représentation qui appréhende les intérêts particuliers pour les porter au général (II).

I. Les modalités de la représentation : les groupes entre les individus et l'État

- 11 Une fois admise la nécessité de recourir à la représentation faite pour les modernes de disposer de l'*otium* qui donnait aux anciens la liberté de s'adonner pleinement à la participation politique ; une fois reconnue la nécessité d'une « organisation à l'aide de laquelle une nation se décharge sur quelques individus de ce qu'elle ne peut ou ne veut pas faire elle-même »²¹, reste à ordonnancer ladite représentation. Il s'agit de définir le mode de représentation à consacrer dans les textes fondamentaux et à établir dans les pratiques institutionnelles, afin que les citoyens puissent pour citer Sieyès « choisir quelques-uns seulement entre eux pour s'occuper de tout ce que les besoins publics peuvent exiger de soins et de surveillance »²². Envisager la représentation comme plurielle suppose d'admettre (A) et d'organiser (B) la représentation des groupes d'intérêts.

A. L'admission de la représentation des groupes d'intérêts

- 12 Reconnaître l'existence de groupes comme parties du tout, l'importance de groupes entre les individus et le peuple, s'oppose évidemment à la doctrine moniste, en particulier incarnée par Carré de Malberg et Kelsen. En effet, la position pluraliste refuse l'idée de la suprématie absolue d'un État unitaire, car elle dénonce les potentialités totalisantes qu'elle emporte et les réalités sociales qu'elle méconnaît. La représentation des groupes

d'intérêts paraît alors conçue comme un outil de relativisation de l'État. Pour Léon Duguit, le principe de souveraineté du peuple, en conduisant à l'instauration d'un souverain absolu, expose les individus à une tyrannie plus redoutable que celle d'un roi²³. Pour se défendre contre les abus que l'État souverain pourrait perpétrer au nom du peuple contre les individus, Duguit invite ces derniers à s'unir, à s'associer notamment en formant des syndicats qui à ses yeux peuvent seuls offrir « une garantie puissante, la seule efficace, contre l'omnipotence des gouvernants », « une barrière à l'application de toute mesure oppressive », « une organisation permanente d'une résistante défensive à l'oppression »²⁴. Et ces propos de rappeler ceux d'Alexis de Tocqueville soulignant l'importance des associations pour prévenir que l'égalité ne s'accompagne de tyrannie : « Il est clair que si chaque citoyen, à mesure qu'il devient individuellement plus faible, et par conséquent plus incapable de préserver isolément sa liberté, n'apprenait pas l'art de s'unir à ses semblables pour la défendre, la tyrannie croîtrait nécessairement avec l'égalité »²⁵.

- 13 Reconnaître les groupes d'intérêts semble ensuite permettre de concevoir la représentation de manière qu'elle rend compte de la diversité sociale, « de manière qu'elle renferme le plus possible de l'homme et de la vie, qu'elle soit proportionnelle, non seulement aux opinions, qui ne sont de nous qu'une minime partie, mais à tout ce qui est en nous humanité, vie, force sociale » comme l'affirme le député Benoist en 1905²⁶. Car, pour Duguit, « il n'y a pas que les individus et les partis qui constituent une nation ; il y a d'autres éléments qui forment l'infrastructure résistante de l'édifice social : ce sont les groupements fondés sur la communauté des intérêts des travaux, les groupements professionnels, en employant cette expression au sens le plus large »²⁷. Quels sont ces groupements professionnels qui incarnent l'élément collectif de la nation et qui doivent être représentés au Parlement selon Léon Duguit ? Il ne s'agit pas des groupes partisans, des partis politiques, qui sont le canal employé pour organiser la représentation de l'élément individuel du peuple souverain. Il s'agit des groupes dont la finalité est la défense d'intérêts professionnels comme les qualifie Duguit, catégoriels comme nous les qualifierions aujourd'hui. Ce ne sont pas les syndicats qui ont assuré la représentation de l'élément collectif du peuple, à raison de leur faible capacité mobilisatrice. Ce sont d'autres groupes d'intérêts qui se sont imposés comme mode alternatif d'empowerment, de mise en capacité d'action. Puisqu'ils défendent des intérêts institutionnels, économiques, professionnels, sociaux, environnementaux, confessionnels, humanistes, les lobbies manifestent bien la diversité sociale.

B. L'organisation de la représentation des groupes d'intérêts

- 14 Une fois admise, la représentation des groupes d'intérêts doit être organisée. Car si elle présente des avantages, elle a des inconvénients qu'il convient de prévenir et de contenir. Si les groupes d'intérêts peuvent être regardés comme des leviers d'une participation politique véritable et complémentaire, ils doivent être envisagés aussi comme des ferments de désagrégation de l'unité du corps social et de dégradation de l'égalité proclamée entre les membres de ce corps social. Au risque de fractionnement du corps social en collèges catégoriels qui conduit notamment Esmein à refuser la représentation des intérêts, les tenants du pluralisme opposent les garanties offertes par la représentation du corps politique. À la suite d'Alexis de Tocqueville, il est soutenu que la majorité politique dégagée par le vote impose aux groupes d'intérêts de se voir comme

des minorités, conduit le corps politique à les regarder comme des parties du tout qu'il constitue²⁸. Quant au danger de détérioration de l'égalité entre les membres du corps social à raison de l'inégalité entre groupes d'intérêts dans l'accès aux institutions et l'influence sur les décisions, il doit aussi être pris en compte. Dans la lignée des travaux de Charles Wright Mills²⁹, il a été montré la surreprésentation de la bourgeoisie et du monde des affaires par les groupes d'intérêts, et de ce fait les apories de la thèse du pluralisme polyarchique de Robert Dahl³⁰.

- 15 Certains, à l'instar d'Harold Laski³¹, avancent des solutions néo-corporatistes pour limiter les inégalités entre groupes d'intérêts : seules seraient admises à participer aux processus décisionnels les organisations professionnelles dotées par l'État d'un statut officiel. Toutefois, la solution n'est guère satisfaisante : elle engendre une inégalité de représentation au bénéfice des seuls groupes déterminés par l'État, qui détiennent de fait un monopole de représentation des intérêts ; elle provoque une dénaturation de la représentation des intérêts qui repose non sur les bases quasi spontanées du marché pluraliste de l'expression des positions, mais sur les bases contraignantes des intérêts choisis par l'État, au risque d'une inadéquation aux demandes sociales. En outre, les lobbies les mieux dotés disposent, du fait de leurs ressources sociales, relationnelles, financières, économiques, d'un accès privilégié aux institutions qui sont les cibles de leurs actions de lobbying. Est ainsi générée et entretenue une solidarité entre des élites partageant des habitus similaires et appartenant à des réseaux homogènes, qui se manifestent par les pratiques de passage du public au privé, par les pratiques de revolving doors. Le danger en gagnant en intensité semble changer de nature : il peut conduire à la maîtrise des institutions publiques par une alliance entre le personnel politique, la haute administration et les lobbies puissants ; il peut aboutir à un désengagement des gouvernants de leurs relations de confiance avec les gouvernés au point de vider de sa substance la représentation politique du corps social³². Organiser la représentation des groupes d'intérêts suppose dès lors de définir les relations entre les sphères publique et privée pour prévenir et sanctionner les conflits d'intérêts, pour empêcher l'instrumentalisation de l'intérêt général par les intérêts particuliers.

II. Les fonctions de la représentation : les intérêts entre le particulier et le général

- 16 Comment les groupes d'intérêts peuvent-ils contribuer à l'élaboration de la loi, à l'expression de la volonté générale ? Comment les intérêts particuliers peuvent-ils participer de la définition de l'intérêt général ? Ces interrogations engagent dans une perspective qui n'a rien de rousseauiste, en ce qu'elles demandent de délaisser l'appréhension de la loi comme expression de la volonté générale, en ce qu'elles supposent de saisir quelle part les intérêts particuliers défendus par les groupes peuvent prendre à la conception de l'intérêt général et à l'élaboration de la loi. Pour contribuer ainsi aux processus décisionnels et normatifs, les groupes de pression doivent admettre que les intérêts particuliers cèdent devant un intérêt général à construire et à poursuivre. Appréhender la représentation comme plurielle amène donc à reconnaître que les groupes d'intérêts contribuent à la création du droit (A) et participent à la fabrique de la loi (B).

A. La contribution des groupes à la création du droit

- 17 Le cadre dans lequel la représentation des groupes d'intérêts peut être abordée doit être pluraliste, autrement dit il doit reconnaître la multiplicité des sources de droit et rejeter l'exclusivité étatique de création de la norme affirmée par la doctrine moniste. Tout comme la géométrie euclidienne ne peut admettre que des droites parallèles puissent se croiser, le monisme juridique ne peut permettre que du droit soit créé par un autre que l'État³³. Pour la doctrine moniste en effet, l'État est l'unique origine de tout l'ordre juridique, de tout l'ordre normatif. Pour Carré de Malberg, l'État est la puissance créatrice du droit ; pour Kelsen, l'État est le droit, en ce que les trois éléments le composant, à savoir le peuple, le territoire et le gouvernement, ne se laissent définir les uns et les autres que juridiquement. La population est l'ensemble des hommes soumis aux normes constituant l'ordre juridique particulier de l'État dans lequel ils évoluent ; le territoire est l'espace sur lequel ces normes sont applicables ; le gouvernement qui s'exerce par le moyen de ces normes sur ladite population se trouvant sur ledit territoire. Or, les doctrines pluralistes contestent qu'il y ait un lien consubstantiel entre l'État et le droit, que l'État soit la seule source du droit. Le droit ne saurait être considéré comme un tout cohérent issu de l'État ; le droit ne peut être envisagé que comme une multiplicité hétérogène. Les théories sociologiques du droit, qui se sont développées à la faveur des travaux de Comte, Durkheim, Duguit, Hauriou, Gierke, acceptent bien que l'État demeure une source incontestable de droit. Toutefois, elles affirment que d'autres sources de droit existent.
- 18 Au gré des rapports entre forces sociales, des besoins des acteurs économiques, des attentes de la société civile, du droit se crée : de multiples ordres juridiques différents, souvent dépendants, parfois concurrents, se côtoient dans le ressort d'un seul et même État. Eugen Ehrlich regarde la société comme le centre de gravité du droit³⁴ ; Georges Gurvitch, le juriste pluraliste certainement le plus systématique de tous, s'intéresse essentiellement aux normes issues des expériences spontanées et intuitives du sentiment de justice des individus, portant peu son attention sur les lois positives d'origine étatique qui ne font que rationaliser de telles normes vivantes³⁵ ; Santi Romano résume nous semble-t-il avec limpidité le ressort de la pensée pluraliste quand il pose que « tout corps social est donc porteur de droit... est droit »³⁶. Les groupes d'intérêts apparaissent en conséquence comme des créateurs du droit. Ou il s'agit pour eux de manifester leur volonté de s'impliquer dans l'élaboration de la norme pour protéger des intérêts ou exprimer des préoccupations. Ou bien il s'agit pour eux de réagir aux apories de l'ordre étatique qui « soit imperfection involontaire, soit autolimitation délibérée, soit survivance de normes surannées, soit encore défaut de normes adaptées à la vie moderne, ne réussit pas à appréhender et régler entièrement la situation de ces entités »³⁷. L'idée s'impose selon laquelle les groupes d'intérêts ne contribuent pas seulement à la création du droit, mais participent encore à la fabrique de la loi. En effet, aux yeux de Léon Duguit notamment, « Les lois de droit public et les lois de droit privé reposent sur le même fondement » ; « Les actes juridiques de droit public et ceux de droit privé sont formés des mêmes éléments et ont au fond le même caractère »³⁸.

B. La participation des groupes à la fabrique de la loi

- 19 En présence que l'on est alors d'une multiplicité de sources juridiques et d'une multitude d'ordres juridiques, il convient d'envisager les relations que peuvent entretenir le droit de l'ordre étatique et le droit des ordres catégoriels d'une part, et les modalités selon lesquelles les ordres catégoriels participent à nourrir l'ordre étatique d'autre part. Une alternative se présente qu'expose le doyen Carbonnier : « Ou bien les phénomènes dépeints comme constituant un autre droit sont pris en considération par le système juridique global, donc raccordés à lui, intégrés à lui d'une certaine manière, et l'unité est restaurée à travers ce système global qui en assure l'ensemble. Ou bien les phénomènes de prétendus autres droits restent en dehors, non intégrés au système et ils ne peuvent plus être qualifiés de droit, simplement de sous-droit. Or, le juridique et l'infra-juridique ne font pas un pluriel parce qu'ils ne sont pas d'identique nature »³⁹. Exception faite de Gurvitch pour qui les différents ordres juridiques se limitent réciproquement dans leur indépendance, la doctrine pluraliste opte pour la première branche de l'alternative, en affirmant la prépondérance de l'ordre étatique dont le rôle est de composer et d'imposer un ordonnancement des ordres juridiques qui coexistent et une régulation des rapports qu'ils entretiennent. Santi Romano accorde un rôle essentiel à l'ordre juridique étatique : l'importance de chacun des ordres juridiques considérés est appréciée au regard de l'ordre étatique ; la subordination de tous les ordres juridiques à l'ordre étatique est affirmée à la faveur de la construction et de l'application du concept de « *relevance* ». C'est l'ordre étatique qui fixe la place accordée aux différents ordres juridiques infra-étatiques en son sein ; c'est l'ordre étatique qui définit la considération portée aux ordres juridiques catégoriels en vue de les incorporer en son sein, la participation accordée aux groupes d'intérêts dans l'élaboration et l'application de l'ordre étatique au sein des ordres juridiques infra-étatiques.
- 20 L'État a intérêt à impliquer les groupes de pression dans la fabrique de la loi : en acceptant leur implication dans les processus décisionnels, l'État légitime ses autorités et ses législations d'une part, et conforte l'adaptation et l'application des normes aux situations particulières considérées d'autre part. Or, Duguit le soutenait bien avant que le lobbying ait acquis ses lettres de noblesse, y compris outre-Atlantique, « La puissance publique sera d'autant mieux obéie qu'elle sera plus volontairement acceptée par les gouvernés » ; « C'est la mission de l'art politique de trouver les procédés de gouvernement les plus propres à faire accepter volontairement par les sujets les commandements de l'autorité publique »⁴⁰. Reste que l'État se doit de réguler une telle implication des groupes d'intérêts dans la fabrique de la loi, pour que tous les intérêts particuliers soient entendus, qu'aucun intérêt particulier ne prévale, que l'intérêt général en ressorte. Il s'agit d'abord d'accorder un accès aux processus décisionnels et une capacité d'influence normative aux groupes d'intérêts qui travaillent à la circulation de l'information, à la transmission des connaissances, à la proposition de recommandations (*representation*) et non à ceux qui exercent des pressions importunes de façon indélicatement voire incorrecte au profit d'intérêts catégoriels (*advocacy*). Est relevée ici la nécessité de réguler voire de réglementer le lobbying en imposant des exigences d'enregistrement et de déontologie aux lobbyistes, et des exigences de transparence et de déport pour les cibles du lobbying. Il s'agit encore de soutenir l'action des groupes d'intérêts, en particulier des groupes d'intérêts civiques qui défendent des intérêts réellement collectifs. Les groupes dont les intérêts sont les moins larges et les plus cohérents ont une

faculté et une volonté d'action et d'influence bien supérieures aux groupes dont les intérêts sont les plus globaux et les plus universels et dont les membres sont les plus nombreux et les plus passifs. Est soulignée ici l'exigence de susciter l'expression des intérêts particuliers pour parvenir à la conception d'un intérêt vraiment général⁴¹.

Conclusion

- 21 La gouvernance des intérêts en vient à paraître nécessaire au gouvernement du peuple ; le lobbying en vient à paraître soluble dans la démocratie. Les intérêts, les groupes d'intérêts devraient donc être appréhendés comme les manifestations non pas d'une société élevée contre l'État, mais bien d'une société constituée avec l'État. Qu'il nous soit permis de clore ce propos en citant Alexis de Tocqueville dont les remarques revêtent une actualité étonnante : « La plupart des Européens voient encore dans l'association une arme de guerre qu'on forme à la hâte pour aller l'essayer aussitôt sur un champ de bataille. On s'associe bien dans le but de parler, mais la pensée prochaine d'agir préoccupe tous les esprits. Une association, c'est une armée ; on y parle pour se compter et s'animer, puis on marche à l'ennemi [...] Telle n'est pas la manière dont on entend le droit d'association aux États-Unis. En Amérique, les citoyens qui forment la minorité s'associent, d'abord pour constater leur nombre et affaiblir ainsi l'empire moral de la majorité ; le second objet des associés est de mettre au concours et de découvrir de cette manière les arguments les plus propres à faire impression sur la majorité ; car ils sont toujours l'espérance d'attirer à eux cette dernière et de disposer ensuite, en son nom du pouvoir »⁴². Et de nous interroger sur l'immaturité de certains de nos régimes qui ne parviennent pas à reconnaître l'importance de la persuasion et de l'argumentation dans le débat politique, qui ne parviennent pas à admettre l'intérêt de la représentation des groupes pour conduire un tel débat politique.

NOTES

1. Rapport présenté le 27 février 2013 par Christophe Sirugue au nom du groupe de travail sur les lobbies à l'Assemblée Nationale, p. 3.
2. « Gouvernance : Juridiction établie en quelques Villes des Pays-Bas, à la tête de laquelle est le Gouverneur de la Place. *La Gouvernance d'Arras, de Lille, etc.* », *Dictionnaire de l'Académie française*, tome I, Lyon, Chez Joseph Duplain, 1776, p. 583.
3. Sarwar Lateef (ed.), *Governance and Development*, World Bank, Washington D.C., 1992, 61 p.
4. « Réflexions liminaires à propos du concept de gouvernance », dans Corinne Gobin & Benoît Rihoux (dir.), *La démocratie dans tous ses états*, Louvain-la-Neuve, Bruylant, 2000, p. 58.
5. Raymond Aron, *Démocratie et totalitarisme*, 1965, Paris, Gallimard, p. 76.
6. Alexander Hamilton, James Madison & John Jay, *The Federalist*, Cambridge MA, The Belknap Press of Harvard University Press, 1961, n° 10, pp. 129-136.
7. Anne Deysine, « Le lobbying aux États-Unis : ancrage constitutionnel et réalités politiques », dans Jean Garrigues (dir.), *Les groupes de pressions dans la vie politique contemporaine en France et aux États-Unis de 1820 à nos jours*, Rennes, Presses Universitaires, 2002, pp. 235-249.

8. Anthony King (dir.), *The New American Political System*, Washington, American Enterprise Institute, 1978, 395p. ; Daniel T. Rodgers, *Contested Truths. Keywords in American Politics Since Independence*, New York, Basic Books, 1987, 270 p.
9. Arthur Bentley, *The Process of Government. A study of social pressures*, Chicago, University Press, 1908, 501p.
10. Charles A. Beard, *An economic interpretation of the Constitution of the United States*, New York, Macmillan, 1921 (1^{re} éd. 1913), 330p.
11. David B. Truman, *The governmental process. Political interests and public opinion*, New York, Alfred A. Knopf, 1951, 544p.
12. Theodor Lowi, *The End of Liberalism : Ideology, Policy and the Crisis of Public Authority*, New York, Norton, 1969, 322p.
13. Olivier Zunz, « Genèse du pluralisme américain », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, 42^e année, n° 2, 1987, pp. 429-444 ; Élisabeth Zoller, « Le Pluralisme, fondement de la conception américaine de l'État », *Archives de philosophie du droit*, n° 49, 2005, pp. 109-122.
14. Andrew McFarland, *Common cause. Lobbying in the public interest*, New York, Chatham House Pub., 1984, 212 p.
15. Lucien Jaume, « Le citoyen sans les corps intermédiaires : discours de Le Chapelier », dans *Interpréter les textes politiques*, dossier présenté par Lucien Jaume et Alain Laquièze, *Les Cahiers du CEVIPOF*, n° 39, avril 2005, pp. 69-94.
16. *Le Moniteur*, 1975, Réimpression, XXV, p. 294.
17. René Warlomont, « La représentation économique dans l'Acte additionnel aux constitutions de l'Empire », *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1954, tome IV, pp. 244-256.
18. Notamment Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, tome II « La théorie générale de l'État », Paris, E. de Boccard, 1923, pp. 32-33.
19. Norbert Rouland, *L'État français et le pluralisme*, Paris, Odile Jacob, 1995, 376 p. ; Jean Leca, « La Démocratie à l'épreuve des pluralismes », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 2, 1996, pp. 225-279.
20. Dominique Terré, « Le pluralisme et le droit », *Archives de philosophie du droit*, n° 49, 2005, pp. 69-83.
21. Benjamin Constant, *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*, Discours prononcé à l'Athénée Royal de Paris en 1819, dans *Écrits politiques*, textes choisis, présentés et annotés par Marcel Gauchet, Paris, LGF, 1980, pp. 493-515.
22. Emmanuel Sieyès, *Observations sur le rapport du Comité de constitution concernant la nouvelle organisation de la France*, art. IV « De l'élection des Représentants », 1789, pp. 34-35.
23. Léon Duguit, *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'État*, Félix Alcan, 1911 (1^{re} éd. 1908), pp. 128-129.
24. *Ibid.*
25. Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, tome II, partie II, chapitre V, Paris, GF, 1981, p. 137.
26. Rapport fait au nom de la commission du suffrage universel chargée d'examiner diverses propositions de loi tendant à établir la représentation proportionnelle, Doc. Parl. n° 2376, Chambres des députés, 8^e législature, session de 1905 : Annexe au procès-verbal de la séance du 7 avril 1905.
27. Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, tome II, *op. cit.*, p. 753.
28. « Mais de toutes les causes qui concourent aux États-Unis à modérer les violences de l'association politique, la plus puissante peut-être est le vote universel. Dans les pays où le vote universel est admis, la majorité n'est jamais douteuse, parce que nul parti ne saurait raisonnablement s'établir comme le représentant de ceux qui n'ont point voté. Les associations savent donc, et tout le monde sait qu'elles ne représentent point la majorité. Ceci résulte du fait même de leur existence ; car, si elles la représentaient,

elles changeraient elles-mêmes la loi au lieu d'en demander la réforme. » Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, tome I, partie II, chapitre IV, *op. cit.*, pp. 280-281.

29. Charles Wright Mills, *The Power Elite*, New York, Oxford University Press, 1956, 448 p.
30. Robert A. Dahl, *Who Governs ? Democracy and power in an American City*, New Haven & London, Yale University Press, 1961, 376p.
31. Harold J. Laski, *Studies in the Problem of Sovereignty*, New Haven, Yale University Press, 1917, 297 p. ; *Authority in the Modern State*, New Haven, Yale University Press, 1919, 398p.
32. Pierre Birnbaum, *Les sommets de l'État. Essai sur l'élite au pouvoir en France*, Paris, Seuil, 1977, 189 p.
33. Arend Soeteman (ed.), *Pluralism and Law*, Boston & Londer, Kluwer Academic Publishers & Springer, 2001, 396 p.
34. Eugen Ehrlich, *Grundlegung der Soziologie des Rechts*, München & Leipzig, Duncker & Humblot, 1913, 409 p.
35. Georges Gurvitch, *L'expérience juridique et la philosophie pluraliste du droit*, Paris, Pedone, 1935, 299 p.
36. Santi Romano, *L'ordre juridique*, Paris, Dalloz, 2^e édition, 2002, § 27, p. 82.
37. *Ibid.*, § 31, p. 92.
38. Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, tome II, *op. cit.*, p. 713.
39. Jean Carbonnier, *Sociologie juridique*, Paris, PUF, 1992, p. 360.
40. Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, tome II, *op. cit.*, p. 48.
41. Mancur Olson, *The Logic of the Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Boston, Harvard University Press, 1965, 176 p.
42. Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, tome I, partie II, chapitre IV, *op. cit.*, pp. 279-280.

RÉSUMÉS

Le propos de l'article consiste à se demander si la démocratie peut, voire doit, conjuguer la représentation au pluriel. Le peuple peut-il avoir des intérêts ? Les intérêts peuvent-ils être représentés ? Le peuple peut-il être envisagé comme composé de groupes ? Les groupes peuvent-ils défendre leurs intérêts particuliers ? Les intérêts des groupes sont-ils solubles dans l'intérêt général du peuple ? En somme, la gouvernance par les intérêts confisque-t-elle le gouvernement par le peuple ou au contraire contribue-t-elle au gouvernement par le peuple ? Ces multiples interrogations conduisent à envisager le lobbying comme un révélateur de l'état démocratique d'un régime, la gouvernance des intérêts comme une marque du caractère démocratique du régime. Mais appréhender ainsi la représentation comme plurielle suppose de revoir les modalités de la représentation qui considère les groupes entre les individus et l'État, et de réviser les fonctions de la représentation qui appréhende les intérêts particuliers pour les porter au général.

Can the democratic regime deem the political representation in a plural way? This is the question this article tends to deal with. Actually, we wonder whether the demos can have its own interests, whether such interests can be represented, whether the demos can be understood as composed of groups, whether these groups can defend some private interests, whether these groups' private interests can be sublimated in the demos general interest. The purpose of this

article is therefore to cope with such questions by considering the way the lobbying is recognized and regulated offers an indicator of how democratic the political regime is, by considering the governance by the interests deepens the government by the demos. Yet such a proposition leads us to reread the approach the political representation of the groups is perceived, and to review the mechanism the demos general interest is conceived.

¿Puede, debe, la democracia conjugar la representación política de manera plural? Tal es la problemática que este artículo entiende estudiar. En esta perspectiva, se necesita preguntarnos si el pueblo tiene sus propios intereses, como se pueden representar políticamente aquellos intereses, si el pueblo se puede entender como compuesto no solamente de individuos pero también de grupos, como los intereses privados de estos grupos se pueden transfigurar en el interés general del pueblo. Se propone entonces este artículo tratar de estos asuntos, considerando que la manera según la cual el lobbying está reconocido y regulado ofrece una indicación del carácter democrático del régimen político, considerando que la gobernanza por los intereses contribuye al gobierno por el pueblo. Así, se invita a reformar la percepción que se despliega de la representación política de los grupos, y a renovar la concepción que se desarrolla de la construcción del interés general del pueblo.

INDEX

Palabras claves : democracia, pueblo, lobbying, gobernanza, intereses, representación

Mots-clés : démocratie, représentation, peuple, intérêts, lobbying, gouvernement, gouvernance

Keywords : democracy, interests, government, governance, lobbying, demos

AUTEUR

MARIE-LAURE BASILIEN-GAINCHE

Membre de l'Institut Universitaire de France.

Professeur des Universités en droit public Université Jean-Moulin Lyon 3