



# Lobbying, pouvoirs publics et confiance

VOLUME 1

QUEL CADRE LÉGISLATIF POUR PLUS DE TRANSPARENCE ?





# **Lobbying, pouvoirs publics et confiance**

QUEL CADRE LÉGISLATIF  
POUR PLUS DE TRANSPARENCE ?

Volume 1



Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OCDE (2011), *Lobbying, pouvoirs publics et confiance*, Volume 1 : *Quel cadre législatif pour plus de transparence ?*, Éditions OCDE.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264073395-fr>

ISBN 978-92-64-07338-8 (imprimé)

ISBN 978-92-64-07339-5 (PDF)

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE 2011

---

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## Avant-propos

*Dans une démocratie moderne, l'intervention d'intérêts privés cherchant à influencer sur les décisions des pouvoirs publics, les dispositions législatives et réglementaires ou l'attribution de marchés fait partie intégrante du processus de formulation des politiques. Le lobbying peut améliorer la décision publique en l'enrichissant par de précieuses opinions et informations, mais il peut aussi favoriser injustement ceux qui savent se faire entendre lorsque les procédures sont opaques et les normes laxistes. L'intérêt collectif peut être en danger si les négociations se font en coulisses; un solide encadrement du lobbying est d'autant plus souhaitable dans le contexte de la crise économique et financière, qui se caractérise par l'adoption urgente de décisions cruciales, des dépenses publiques massives et des réformes profondes des réglementations applicables à de vastes secteurs. Les principes qui se font jour dans la zone de l'OCDE pour accroître la transparence et l'intégrité du lobbying doivent être l'un des instruments qui contribueront à une économie plus forte, plus saine et plus juste.*

*Le lobbying met en œuvre des moyens considérables : par exemple, les dépenses de lobbying au niveau fédéral ont atteint en 2008 aux États-Unis le niveau record de 3.28 milliards USD, avec un effectif de près de 15 000 lobbyistes enregistrés. Au Canada, il y avait plus de 5 000 lobbyistes au niveau fédéral. En Europe, dans le cadre du registre facultatif lancé en 2008 par la Commission européenne, plus de 2 000 lobbyistes se sont inscrits pour la seule première année.*

*Vu les risques qui s'attachent au lobbying et les énormes ressources privées qu'il mobilise, sa réglementation s'inscrit de plus en plus à l'ordre du jour à travers le monde. À l'heure actuelle, l'expérience est limitée dans ce domaine. Il ressort d'une enquête de l'OCDE que seulement six pays membres, sur 30 ayant répondu au questionnaire, ont fixé des règles pour les activités de lobbying, par exemple en exigeant des informations sur ces contrats. Mais de nombreux pays, notamment le Brésil, la France et la Corée élaborent actuellement des réglementations pour rendre plus transparent le lobbying ou mettent à jour ces réglementations. Quoi qu'il en soit, fixer pour le lobbying des normes et des règles justes exécutoires et remédiant aux principaux problèmes n'est pas une tâche facile.*

*Ce rapport est une contribution au débat lorsque les pouvoirs publics envisagent la mise en place d'un cadre législatif ou réglementaire de nature à améliorer la gouvernance et à accroître la transparence et la responsabilité dans les activités de lobbying. Il définit des orientations générales à l'échelle nationale, mais ces orientations*

peuvent aussi s'appliquer au niveau infranational. Un solide cadre réglementaire doit prendre en compte les éléments suivants :

- Les normes et les règles doivent correctement répondre aux préoccupations du public et être conformes au contexte sociopolitique et juridique.
- Les dispositions législatives ou réglementaires doivent convenablement définir les acteurs et les activités à prendre en compte.
- Les normes et procédures de divulgation de l'information doivent couvrir les principaux aspects du lobbying, notamment sa finalité, ses bénéficiaires et ses cibles.
- Il faut mettre en œuvre des normes de conduite exécutoires afin de favoriser une culture de l'intégrité, par exemple en évitant les conflits d'intérêts et en veillant à ce que les informations fournies soient exactes.
- un éventail cohérent de stratégies et de pratiques est nécessaire pour assurer le respect des normes et des règles.

Puisque le lobbying met en présence deux acteurs, le Comité de la gouvernance publique a réalisé des travaux complémentaires sur l'autoréglementation des lobbyistes et sur les mesures qui ne relèvent pas de la réglementation par l'autorité publique. Il s'agit ainsi de mettre à la disposition des responsables tout l'éventail des solutions possibles et de conforter l'instrument d'action proposé dans la présente étude. Le Comité étudie en outre une question connexe, celle du « pantoufage », le lobbying de la part d'anciens agents publics étant un phénomène de plus en plus préoccupant.

Ce rapport a été établi par János Bertók, chef de l'Unité de l'intégrité de la Division de l'innovation et de l'intégrité de la direction de la gouvernance publique et du développement territorial, sous la supervision de Christian Vergez, Chef de division. L'auteur remercie tout particulièrement Michael Nelson, directeur du bureau qui été chargé de l'enregistrement des lobbyistes, Canada, et Catherine Macquarie, Vice-présidente chargée des valeurs et de l'éthique dans la fonction publique à l'Agence de la fonction publique du Canada, qui ont coprésidé la session spéciale consacrée au lobbying et dont les conseils ont été extrêmement utiles pour la rédaction de ce rapport. Ils remercient également Marie Murphy et Karena Garnier de leur aide précieuse pour la mise en forme de cette publication.



Rolf Alter  
Directeur

Direction de la gouvernance publique  
et du développement territorial

## Table des matières

<b>Acronymes</b> .....	8
<b>Résumé</b> .....	9
<b>Chapitre 1. Élaborer un cadre pour un lobbying plus transparent et plus responsable</b> .....	17
Résumé .....	18
Élaborer un cadre adéquat .....	22
Définir clairement la portée de la mesure ou de la réglementation liée au <i>lobbying</i> .....	26
Établir des normes et des procédures claires de collecte et de divulgation des informations sur le <i>lobbying</i> .....	27
Édicter des normes de conduite afin de promouvoir une culture d'intégrité dans le <i>lobbying</i> .....	31
Instaurer des mécanismes garantissant une mise en œuvre efficace afin d'assurer la discipline .....	32
Notes .....	37
Bibliographie .....	38
<b>Chapitre 2. Lobbying : éléments de base pour plus de transparence et de responsabilité</b> .....	39
Résumé .....	40
L'état de la question : les modèles actuels de réglementation du <i>lobbying</i> .....	42
Problèmes de définition : qui doit faire l'objet de la réglementation? .....	54
Divulgation : qu'est-ce qui constitue un niveau d'information suffisant? .....	62
Procédures et technologies de mise en œuvre des obligations déclaratives .....	87
Codes de déontologie .....	89
Assurer le respect des normes .....	94
Asseoir et préserver l'intégrité du régime réglementaire .....	107
Notes .....	110
Bibliographie .....	118

<b>Chapitre 3. La Législation Fédérale du Canada sur le Lobbying : évolution et fonctionnement de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes</b> .....	121
Résumé .....	122
Objet et description de la loi sur l'enregistrement des <i>lobbyistes</i> ....	122
Le Code de déontologie des <i>lobbyistes</i> .....	124
<i>Lobbyistes</i> , enregistrement et divulgation .....	125
Le Registre des <i>lobbyistes</i> .....	127
Statistiques des enregistrements. ....	129
Mise en œuvre. ....	131
Éducation et sensibilisation .....	135
Organisation, ressources et priorités. ....	137
La loi sur le <i>lobbying</i> .....	139
Notes .....	140
<b>Chapitre 4. La mise en place d'un cadre juridique pour la pratique du lobbyisme et l'enregistrement des lobbyistes : l'expérience québécoise</b> .....	141
Résumé .....	142
Pourquoi légiférer sur le <i>lobbyisme</i> ? .....	142
Que doit-on considérer comme une activité de <i>lobbyisme</i> au sens de la loi? .....	144
Quelles obligations doit-on imposer, et à qui? .....	146
Quel mécanisme de surveillance et de contrôle faut-il mettre en place pour faire en sorte que cette loi soit respectée? ....	151
Évaluation de la mise en œuvre .....	153
Conclusions .....	154
Notes .....	155
Annexe 4.A1. Liste des études réalisées à la demande du Commissaire au <i>lobbyisme</i> du Québec dans le cadre de la révision quinquennale de la loi sur la transparence et l'éthique en matière de <i>lobbyisme</i> .....	157
Bibliographie .....	158
<b>Chapitre 5. Élaboration et mise en œuvre de la loi sur le lobbyisme législatif et réglementaire : l'expérience polonaise</b> .....	159
Résumé .....	160
Le contexte sociopolitique .....	161
Refonte du concept de la nouvelle législation sur le <i>lobbyisme</i> : le processus parlementaire. ....	163
Éléments clés de la loi .....	166
Mesures devant être prises par l'administration centrale en vertu de la loi. ....	168
La nouvelle loi sur le <i>lobbyisme</i> : avis critiques et défis à relever ....	171



Registre des entités exerçant des activités professionnelles de <i>lobbyisme</i> . . . . .	175
Mise en œuvre et exécution : résultats d'une enquête et étapes futures . . . . .	177
Notes . . . . .	181
Annexe 5.A1. Enquête sur la mise en œuvre de la Loi sur le <i>Lobbyisme</i> en Pologne . . . . .	182
Bibliographie . . . . .	185

### Liste des encadrés

2.1. Systèmes corporatistes et <i>lobbying</i> . . . . .	46
2.2. État de la question : les modèles actuels de réglementation du <i>lobbying</i> . . . . .	54
2.3. L'autodéfinition des <i>lobbyistes</i> : l'exemple du Parlement européen et des États-Unis . . . . .	56
2.4. La réglementation du <i>lobbying</i> en Amérique du Nord . . . . .	59
2.5. Respect des obligations déclaratives : les conclusions du rapport Socolar . . . . .	68
2.6. Accroître la transparence : le rôle de l'information financière . . . . .	74
2.7. Le Code de déontologie australien . . . . .	95
5.1. Évolution du projet de loi polonaise sur le <i>lobbyisme</i> au stade parlementaire : Les modifications . . . . .	166
5.2. Évaluation de l'efficacité de la loi polonaise sur le <i>lobbyisme</i> et de son application : étapes proposées . . . . .	170

### Liste des tableaux

3.1. <i>Lobbyistes</i> actifs au gouvernement canadien . . . . .	130
3.2. Enregistrements actifs au Canada au 25 mars 2008 . . . . .	130
3.3. Catégories d'activités mentionnées dans les enregistrements actifs au Canada . . . . .	130
3.4. Organisations publiques canadiennes citées dans les enregistrements actifs au 25 mars 2008 . . . . .	131
4.1. Évolution du nombre de <i>lobbyistes</i> inscrits au Registre québécois des <i>lobbyistes</i> , 2002-07 . . . . .	147
4.2. Nombre de <i>lobbyistes</i> ayant au moins un mandat actif et nombre de mandats par groupe de <i>lobbyistes</i> au Québec . . . . .	147
5.1. Demandes de renseignements concernant l'élaboration des lois polonaises formulées par les <i>lobbyistes</i> . . . . .	178
5.A1.1. Questionnaire concernant l'application de la loi polonaise sur le <i>lobbyisme</i> . . . . .	182
5.A1.2. Résultats de l'enquête sur la mise en œuvre de la loi sur le <i>lobbyisme</i> en Pologne . . . . .	183

## Acronymes

<b>AMC</b>	Association médicale canadienne
<b>APS</b>	Australian Public Service
<b>BCC</b>	Business Centre Club Pologne
<b>BDL</b>	Bureau du directeur des lobbyistes Canada
<b>BIP</b>	Bulletin d'information publique Pologne
<b>CAD</b>	Dollar canadien
<b>CBOS</b>	Centre de sondages d'opinion Pologne
<b>CNEL</b>	Conseil national de l'économie et du travail Canada
<b>CRS</b>	Congressional Research Service US
<b>EUR</b>	Euro
<b>FAA</b>	Loi fédérale sur la responsabilité Canada
<b>FBI</b>	Federal Bureau of Investigation, États-Unis
<b>GAO</b>	General Accountability Office US
<b>GRC</b>	Gendarmerie royale du Canada
<b>GRI</b>	Global Reporting Initiative
<b>HLOG</b>	A Honest Leadership and Open Government ActUS
<b>IFiS PAN</b>	Institut de philosophie et de sociologie de l'Académie polonaise des sciences
<b>KIG</b>	Chambre nationale de commerce, Pologne
<b>LDA</b>	Lobbying Disclosure Act États-Unis
<b>LRA</b>	Lobbyists Registratin Act Canada
<b>LRS</b>	Lobbyists Registration System, États-Unis
<b>PiS</b>	Parti du droit et de la justice Pologne
<b>PLN</b>	Zloty polonais
<b>SC</b>	Stats of Canada
<b>TIC</b>	Technologies de l'information et des communications
<b>UE</b>	Union européenne
<b>USD</b>	Dollar des États-Unis

## Résumé

---

### Lobbying : pratiques mondialisées et nouvelles préoccupations

---

Les groupes d'intérêt qui s'efforcent d'influer sur les décisions publiques sont nombreux dans les démocraties modernes. Les *lobbyistes* peuvent **transmettre des informations** et des données extrêmement précieuses, susceptibles d'éclairer la prise de décision. Aujourd'hui, le *lobbying* est un phénomène mondial et cette mondialisation a conduit à l'adoption de techniques analogues sur tous les continents.

Confrontés à la réalité du *lobbying* dans la prise de décision publique, de nombreux pays ont établi des normes et des procédures visant à accroître la transparence dans ce domaine. Toutefois, en raison des préoccupations qui se manifestent dans un nombre croissant de sociétés, **le lobbying s'inscrit à l'ordre du jour politique**. Il est souvent mal perçu et on craint qu'il n'accorde des avantages particuliers aux « intérêts en place qui savent se faire entendre » et qu'ainsi, dans la prise de décision publique, les négociations menées en coulisses ne l'emportent sur les « aspirations de la collectivité tout entière ».

Lorsque le *lobbying* figure à l'ordre du jour politique, le défi que les responsables de l'action publique et le législateur doivent relever, c'est de décider s'il faut élaborer des normes et des procédures afin de renforcer la transparence dans ce secteur. Dans l'affirmative, le second défi qui se présente à eux est de **choisir parmi les solutions envisageables**, à savoir adopter une loi, un règlement – contraignant ou non – ou une politique qui soit équilibrée, équitable, exécutable et permette de régler les problèmes dans le contexte sociopolitique et administratif local.

Bien que l'élaboration ou la mise à jour de la réglementation visant à une plus grande transparence du *lobbying* aient trouvé une assise politique dans plusieurs pays, établir des normes et des règles à cette fin s'est souvent avéré particulièrement difficile, car il peut aussi s'agir d'une question politiquement sensible.

---

*Le principe de bonne gouvernance : renforcer la transparence et la responsabilité en matière de lobbying grâce.*

---

**Ce rapport passe en revue l'expérience des pays de l'OCDE** en ce qui concerne les mesures législatives et réglementaires visant à remédier à l'opacité du *lobbying*. Il s'appuie sur les recherches réalisées par les pays membres de l'OCDE et d'autres acteurs et sur des consultations des autorités et organismes chargés de ces questions, qui ont eu lieu en 2007 et 2008. Les résultats de l'enquête de l'OCDE sur la réglementation du *lobbying*, l'aperçu comparatif et les études par pays ont été examinés avec les responsables chargés de cette réglementation lors d'une session spéciale consacrée au *lobbying*\* qui s'est tenue en juin 2007 à Paris. Les représentants des gouvernements ont été consultés à l'automne 2007 et de nouvelles consultations ont permis au printemps 2008 de recueillir les points de vue des différents acteurs : entreprises, associations de *lobbyistes*, syndicats, associations professionnelles, organismes de la société civile, milieux universitaires, organisations internationales et autorités de pays non membres de l'OCDE ayant une législation sur le *lobbying*. La session spéciale et les consultations ont confirmé le vif intérêt d'une synthèse des enseignements à tirer dans un document pouvant étayer le débat sur l'action à mener dans ce domaine. Les orientations en découlant et un examen comparatif de la réglementation en place pour accroître la transparence du *lobbying* constituent le noyau du présent rapport.

Le *lobbying* impliquant par définition la présence de deux acteurs, les *lobbyistes* partagent avec les fonctionnaires la responsabilité d'assurer la transparence, la responsabilité et l'intégrité dans ce secteur. Afin d'éviter toute stigmatisation de ce phénomène et d'optimiser les avantages pouvant en découler pour la prise de décision publique, fonctionnaires et *lobbyistes* doivent donc impérativement prendre des initiatives conjointes en vue de respecter les normes attendues. Ce rapport plaide en faveur de l'application du principe de bonne gouvernance et de l'adoption de mesures en ce sens reposant sur une compréhension plus approfondie **des possibilités et des limites des lois et réglementations existants** introduites pour accroître la transparence du *lobbying*. Pour ce faire, il s'appuie sur les points suivants :

- **Élaboration d'un Cadre pour un *lobbying* transparent et plus responsable :** le premier chapitre présente les différents modules pour l'élaboration de ce

\* La session spéciale de l'OCDE consacrée au *lobbying* a eu lieu à Paris les 7 et 8 juin 2007. Pour toute information complémentaire (notamment ordre du jour, documents et transparents de présentation), on pourra consulter le site [www.oecd.org/gov/ethics](http://www.oecd.org/gov/ethics).

cadre. Il propose aux décideurs des orientations et des solutions pour répondre aux attentes du public en matière de transparence, de responsabilité, d'intégrité et d'efficacité lorsqu'ils envisagent d'adopter une réglementation visant à plus de visibilité dans les activités du *lobbying*.

- **Aperçu comparatif** : le deuxième chapitre s'intéresse aux principaux aspects des réglementations publiques en vigueur et analyse les méthodes, les modèles et les tendances afin d'identifier un ensemble d'éléments de base et de solutions « de pointe » à partir des bonnes pratiques recensées.
- **Expériences nationales** : il est essentiel de comprendre en quoi les réglementations existantes sont représentatives du contexte sociopolitique et administratif, l'expérience montrant que les réglementations du *lobbying* se sont développées progressivement dans le cadre d'un processus d'apprentissage politique. Les chapitres consacrés aux expériences nationales mettent en exergue les principales étapes de l'évolution des législations du *lobbyisme* intervenue ces vingt dernières années au Canada, l'expérience du Québec au niveau infranational et les efforts de la Pologne visant à améliorer, grâce à une nouvelle législation, la transparence des activités de *lobbyisme* dans le processus législatif. On y trouvera également une brève description des défis et des enseignements tirés de la mise en œuvre de la législation, en particulier en ce qui concerne les cadres procéduraux et institutionnels complémentaires ainsi que les mesures d'application.

---

*Concevoir un cadre pour un lobbying plus transparent et plus responsable*

---

À partir des leçons à tirer des législations en vigueur, les éléments de base du Cadre ont été élaborés en concertation avec les responsables chargés de **concevoir et de mettre en œuvre les dispositions législatives et réglementaires concernant le lobbying**, le but étant de définir des orientations pratiques à l'intention des autorités qui envisagent de se doter d'un tel instrument. Il serait erroné de penser que le Cadre préconise une intervention législative ou réglementaire comme la seule solution possible.

Ce cadre n'a pas pour objet de formuler des dispositions détaillées et des avis techniques sur la conception et la mise en œuvre d'une réglementation. Il s'attache à un **ensemble de composantes indissociables pouvant logiquement guider la mise au point d'un cadre national** :

- **Élaborer des normes et des règles qui répondent de façon adéquate aux préoccupations du public et soient adaptées au contexte sociopolitique, juridique et administratif.** Pour concevoir une intervention appropriée, il faut comprendre parfaitement le défi à relever, c'est-à-dire la raison pour

laquelle le *lobbying* s'est inscrit à l'ordre du jour politique du fait des préoccupations du public. La clarification de ces préoccupations – qu'elles tiennent à l'accessibilité des décideurs, à la transparence et à l'intégrité de la prise de décision publique et/ou à un comportement manifeste des *lobbyistes* – fournit aux autorités des orientations utiles pour déterminer l'action à mener. Il est tout simplement impossible pour un pays de copier la législation d'un autre, car elle est étroitement liée aux usages et aux droits constitutionnels, par exemple sous la forme d'un droit de pétition, ainsi qu'aux mécanismes de consultation et de représentation des intérêts, tels que les « partenariats sociaux ». Il incombe principalement aux pouvoirs publics d'**édicter des normes de conduite pour les fonctionnaires** qui sont exposés au *lobbying*. Les fonctionnaires ont le devoir de s'assurer que leurs relations avec les *lobbyistes* sont conformes aux principes, règles et procédures applicables, notamment pour **veiller à l'impartialité, diffuser des informations autorisées, renforcer la transparence et éviter les conflits d'intérêts**.

- **S'assurer que par sa portée la réglementation définisse correctement les acteurs et les activités concernés.** Cette condition doit impérativement être remplie pour pouvoir élaborer des normes et des règles exécutables et dissiper tout mystère sur le point de savoir « qui tente d'influencer qui, comment et quand » dans la prise de décision publique. Pour définir le champ des activités de *lobbying*, il faut parvenir à un équilibre en prenant effectivement en compte les différents types de personnes physiques ou morales susceptibles de se livrer à de telles activités et la nécessité de garantir des règles du jeu équitables pour l'ensemble des parties prenantes. Les **lobbyistes professionnels** qui perçoivent une rémunération pour exercer ces activités, notamment en qualité de *lobbyistes-conseils* ou salariés sont principalement visés. Néanmoins, les préoccupations du public peuvent imposer de définir plus complètement les activités de *lobbying* pour offrir les mêmes conditions à tous les groupes de pression projetant d'influer sur les décisions publiques.
- **Établir des normes et des procédures de diffusion d'informations sur les aspects fondamentaux du lobbying comme la finalité de cette activité, ses bénéficiaires et ses objectifs.** La divulgation est au cœur de l'efficacité de la réglementation pour plus de transparence du *lobbying*. Un régime efficace de publicité doit fournir aux autorités et au public des renseignements suffisants pour identifier clairement ce type d'activités. Il faut néanmoins bien doser le droit du public d'être informé en évitant toute demande excessive d'informations, qui peut créer un régime de publicité trop lourd susceptible de s'autodétruire ou de favoriser l'inobservation. Les obligations de divulgation doivent au moins imposer aux *lobbyistes* d'identifier les intérêts qu'ils représentent en désignant nommément leurs clients et

bénéficiaires, et en précisant les objectifs de leurs activités. Un régime efficace de publicité suppose un **enregistrement** méthodique des activités de *lobbying* et **l'établissement de rapports périodiques** à ce sujet, afin de fournir des informations crédibles et à jour sur ce qui se passe dans le monde du *lobbying*. Grâce aux nouvelles technologies, en particulier la soumission électronique sur Internet, on peut collecter, traiter et diffuser un grand nombre d'informations. Les formulaires destinés aux enregistrements et aux rapports doivent toutefois structurer convenablement les informations communiquées pour éviter toute surcharge et faciliter la surveillance exercée par le public.

- **Édicter des normes de conduite exécutoires afin de promouvoir une culture d'intégrité dans le *lobbying*.** Les *lobbyistes* ont eux aussi pour responsabilité d'assurer l'intégrité du *lobbying*. L'autodiscipline, sous forme de codes professionnels, peut énoncer les règles de base applicables aux relations des *lobbyistes* avec les fonctionnaires, d'autres *lobbyistes*, leurs clients et le public, pour éviter notamment qu'ils représentent des intérêts divergents ou rivaux. Lorsque le comportement perçu des *lobbyistes* inquiète profondément le public, les autorités doivent, pour entretenir la confiance dans la prise de décision, édicter des normes de conduite professionnelle les concernant. L'adoption de mesures volontaristes favorisant le respect spontané des règles en vigueur – notamment en autorisant l'accès aux fonctionnaires et aux documents soumis à consultation – ou d'une législation peut alors être envisagée; elle doit promouvoir les principes de bonne gouvernance, en particulier l'intégrité et l'honnêteté, la transparence, l'exactitude de l'information, la défense de l'intérêt public et la prévention des conflits d'intérêts.
- **Renforcer l'efficacité de la réglementation en appliquant un ensemble cohérent de stratégies et de pratiques afin d'obtenir son observation.** Assurer la discipline est particulièrement difficile lorsque les autorités s'attendent à de nouveaux secteurs de la réglementation comme le *lobbying*. C'est la raison pour laquelle le Cadre esquisse des stratégies et des pratiques pour une mise en œuvre efficace, par le biais de **la communication, la formation, l'établissement de rapports formels, l'exemplarité, les directives de gestion, les incitations, les sanctions et la coordination**. L'application de la réglementation nécessite la mobilisation de tous les protagonistes, pour qu'ils s'accordent sur les normes attendues dans la pratique quotidienne. Infliger en temps utile des sanctions visibles et proportionnées contribue à l'efficacité de la mise en œuvre. Cependant, l'adoption de dispositions institutionnelles appropriées – indépendance administrative, moyens d'action et pouvoirs de décision, notamment – est indispensable pour administrer efficacement la réglementation du *lobbying*, par exemple en interprétant les textes pour l'application quotidienne et en vérifiant que les informations communiquées l'ont été dans les délais impartis et avec

exactitude, afin de déceler les infractions et de pouvoir agir en temps voulu. La bonne gouvernance impose d'examiner la mise en œuvre et l'impact de la réglementation et de procéder aux ajustements nécessaires pour répondre aux aspirations d'une société de plus en plus exigeante en matière de transparence de la prise de décision publique.

---

*Enseignements tirés de la pratique :  
aperçu comparatif et expériences nationales*

---

La mondialisation a conduit à l'élaboration de pratiques de *lobbying* analogues dans de nombreuses nations, créant des problèmes communs et suscitant des questions et des attentes similaires dans des sociétés diverses. Néanmoins, il est tout simplement impossible pour un pays de copier les normes et les règles d'un autre pays, chaque système politique appréciant diversement ses objectifs et adaptant ses dispositions législatives et ses pratiques judiciaires en conséquence. C'est pourquoi ce rapport prend le parti de l'**identification de défis communs** et d'un ensemble de solutions envisageables tenant compte du contexte national. Cela est particulièrement pertinent dans le cas de l'Europe, où les nations de tradition corporatiste sont soumises à une tension née de deux forces antagonistes, à savoir :

- le dynamisme de la mondialisation, qui a favorisé l'émergence de techniques de *lobbying* analogues; et
- le respect des « partenariats sociaux », qui leur sont d'une grande utilité depuis des décennies.

Il s'ensuit que chaque organe législatif doit examiner aussi bien le besoin de législation ou de réglementation que sa forme précise, à la lumière non seulement de l'expérience internationale, mais aussi de ses propres dispositions constitutionnelles et de sa culture politique dominante. Après avoir cerné les grandes influences contextuelles qui s'exercent sur la réglementation du *lobbying*, un aperçu comparatif résume « l'état de la question » dans ce domaine, en répondant à une série d'interrogations pouvant **logiquement guider l'élaboration de normes et de règles** pour plus de transparence et de responsabilité dans le *lobbying* :

- Qui faut-il réglementer?
- Quelles sont les informations qui doivent être divulguées? Cette question est au cœur même de la réglementation du *lobbying* et la plus difficile à régler succinctement.
- Quel rôle doivent jouer les codes de déontologie et comment assurer le respect des normes?
- Comment préserver l'intégrité de la réglementation du *lobbying*?



Une analyse comparative de l'expérience acquise en Amérique du Nord, en Europe et en Australie montre que **les réglementations du lobbying se sont développées progressivement**. Dans ce domaine, les obligations réglementaires vont de l'enregistrement des intérêts représentés devant les commissions parlementaires à l'obligation de divulguer largement les activités de *lobbying*. Les réglementations varient selon le contexte culturel et constitutionnel de chaque pays. Cela étant, elles présentent davantage de **similitudes en ce qui concerne la méthode, les objectifs, les normes de transparence et les mesures d'exécution**. Si la transparence et l'intégrité sont les principaux objectifs de la législation, l'efficacité sera d'autant plus grande que les définitions seront générales et inclusives, et que le champ d'activité du *lobbying* sera défini lui aussi de façon générale et inclusive. Toutefois, si l'on cherche à privilégier la discipline, le résultat sera plus facilement obtenu si les définitions et les exceptions sont dénuées d'ambiguïté et clairement comprises par les *lobbyistes* et les titulaires de charges publiques, faciles à appliquer et suffisamment solides pour résister à des contestations juridiques.

La réglementation du comportement des *lobbyistes* a surtout pris la forme de codes de déontologie. Ceux-ci établissent des préceptes de comportement – tels l'honnêteté, la transparence et le professionnalisme – et édictent des règles pour les appliquer. Le débat actuel porte essentiellement sur la question de savoir si **ces codes doivent être facultatifs ou imposés par la loi**; l'expérience montre qu'une solution législative est préférable. Toute analyse de l'impact des codes ou d'autres composantes de la réglementation du *lobbying* doit tenir compte du fait que la réglementation de ces activités n'est pas un élément isolé. Elle s'intègre dans un dispositif réglementaire reposant sur des lois, des politiques et des pratiques interdépendantes, qui consacrent les principes de bonne gouvernance dans le secteur public et le secteur privé.

Les pays envisageant d'élaborer une réglementation pour renforcer la transparence du *lobbying* doivent non seulement se demander s'il est nécessaire d'établir des normes par le biais de dispositions législatives ou réglementaires, mais aussi quelle doit être la forme précise de cette réglementation à la lumière de l'expérience des autres pays et de leur propre tradition constitutionnelle. À cette fin, un chapitre de ce rapport consacré à une expérience nationale contient des informations extrêmement précieuses sur les étapes déterminantes de l'évolution de la réglementation canadienne du *lobbyisme*. Dix ans après la mise en œuvre des premiers textes législatifs, **des attentes accrues en matière de transparence et d'intégrité ont ramené cette question à l'ordre du jour politique au Canada**, avec pour effet de renforcer les normes par une nouvelle législation et d'élargir les attributions du Commissaire au *lobbyisme* chargé de l'application de la nouvelle loi sur le *lobbyisme*.

Le thème de la réglementation du *lobbying* a également trouvé une base politique dans de nombreux pays européens, de l'Italie à l'Europe centrale. L'expérience de la Pologne montre **comment on est passé d'une approche pénale répressive à une démarche de bonne gouvernance** pour promouvoir la transparence et la responsabilité dans le processus législatif. On veillera tout particulièrement à expliquer comment les mesures complémentaires, notamment les procédures favorisant l'accès à des mécanismes d'information et de consultation du public, sont liées au contexte sociopolitique et administratif local.

Ces chapitres consacrés aux expériences nationales contiennent de précieuses informations, et notamment des statistiques sur les mesures de mise en application de la réglementation du *lobbying* à l'échelon national. Le rapport présente également **l'expérience acquise au niveau infranational**, à travers la conception, la mise en œuvre et l'impact de la loi sur la transparence et l'éthique en matière de *lobbyisme* dans la province du Québec.

Ce rapport est une contribution de l'OCDE au débat qui a lieu dans les pays chaque fois que les pouvoirs publics envisagent de réglementer le *lobbying*. L'autoréglementation des *lobbyistes* et les solutions autres que législatives et réglementaires font l'objet de travaux complémentaires, de façon à disposer d'une panoplie de moyens d'action pour accroître la transparence et l'intégrité du *lobbying*.

## Chapitre 1

### **Élaborer un cadre pour un lobbying plus transparent et plus responsable**

*Ce chapitre présente les différents modules d'un cadre de base destiné à guider les décideurs en vue de répondre aux attentes du public en matière de transparence, de responsabilité, d'intégrité et d'efficacité lorsqu'ils envisagent, élaborent, examinent et appliquent des dispositions législatives ou réglementaires visant à plus de transparence dans le lobbying.*

*Ces éléments de base concernent diverses questions indissociables pouvant logiquement guider la mise au point d'un cadre législatif ou réglementaire général destiné à améliorer la transparence et la responsabilité en matière de lobbying, à savoir :*

- *Élaborer des normes et des règles répondant de façon adéquate aux préoccupations du public, adaptées au contexte sociopolitique et administratif et également conformes à l'ensemble de l'appareil réglementaire.*
- *S'assurer que la portée de la réglementation correspond bien aux préoccupations du public et définit correctement les acteurs et activités concernés afin d'élaborer des normes et des règles exécutoires.*
- *Établir des normes et procédures de diffusion d'informations sur les aspects fondamentaux du lobbying comme sa finalité, ses bénéficiaires et ses objectifs.*
- *Édicter des normes de conduite exécutoires afin de promouvoir une culture d'intégrité dans le lobbying.*
- *Renforcer l'efficacité de la réglementation en appliquant un ensemble cohérent de stratégies et de pratiques afin d'appuyer sa mise en œuvre et d'assurer son observation.*

## Résumé

### **Le lobbying : une pratique mondiale qui peut être préoccupante**

L'existence de puissants groupes d'intérêt – au niveau des entreprises, du secteur privé en général ou d'autres instances comme les administrations infranationales – qui s'efforcent d'influer sur les décisions des autorités publiques, en particulier l'élaboration des politiques, la législation ou l'attribution de marchés, est une **réalité quotidienne dans les démocraties modernes**. Le *lobbying* est souvent reconnu explicitement comme **légitime et indispensable**, étant donné la complexité de la prise de décision publique moderne et l'étendue du champ de l'action publique. Les *lobbyistes* peuvent transmettre des informations et des données extrêmement précieuses, susceptibles d'éclairer la prise de décision et de renforcer l'efficacité des politiques.

Dans de nombreuses sociétés, on craint que le *lobbying* ne confère des **avantages particuliers aux « intérêts en place qui savent se faire entendre »** et que, dans la prise de décision publique, les négociations menées en coulisses ne l'emportent sur les « aspirations de la collectivité tout entière ». Ces tendances ont été considérées comme une grave menace pour la confiance dans les autorités lors de la réunion ministérielle de l'OCDE « Renforcer la confiance dans l'action publique : quel rôle pour l'État au XXI<sup>e</sup> siècle? »<sup>1</sup>. De plus, on reproche fréquemment au *lobbying* de confiner trop souvent au trafic d'influence. Or, cela peut ébranler la confiance dans l'intégrité des institutions démocratiques.

### **Définition et portée**

Le *lobbying* n'est pas un phénomène nouveau dans la prise de décision publique. La notion même de *lobbying* remonte à plusieurs siècles (OCDE, 2006a)<sup>2</sup>. Le *lobbying* comprend par essence toute **communication orale ou écrite avec le titulaire d'une charge publique sollicité afin d'influer sur ses décisions dans les domaines législatif, politique ou administratif** (Commission européenne, 2006)<sup>3</sup>. Si les activités de *lobbying* visent le plus souvent le pouvoir législatif, elles peuvent aussi s'exercer auprès du pouvoir exécutif et des administrations infranationales, notamment en influant sur la conception d'opérations d'urbanisme et l'attribution de marchés.

Bien que la mondialisation ait favorisé l'apparition de méthodes de *lobbying* analogues, les pratiques en la matière sont profondément ancrées

dans l'environnement démocratique et constitutionnel d'un pays. Elles sont étroitement liées, par exemple, au droit constitutionnel de pétition et aux mécanismes de représentation et de consultation comme le « partenariat social ». Selon une enquête réalisée par l'OCDE (OCDE 2006b), il n'existe **pas de définition unique du lobbying** dans les pays membres. Les réglementations en vigueur dans ce domaine témoignent des préoccupations spécifiques auxquelles elles tentent d'apporter une réponse dans leur contexte national.

### **Pour un lobbying plus transparent et plus responsable : le principe de bonne gouvernance**

Le *lobbying* est largement considéré comme une activité légitime en tant que telle dans l'ensemble des économies de l'OCDE et dans d'autres pays, mais il reste mal perçu dans de nombreuses sociétés. Pour remédier aux abus caractérisés, plusieurs pays ont déjà adopté des dispositions pénales pour lutter contre l'influence illicite sur la prise de décision publique, notamment par voie de trafic d'influence et d'autres formes de corruption. **Toutefois, se borner à incriminer l'exercice illicite d'une influence sur un fonctionnaire peut ne pas suffire pour entretenir la confiance** dans la prise de décision publique.

L'adoption de normes et de procédures efficaces garantes de la transparence et de la responsabilité en matière de prise de décision publique est déterminante pour renforcer la confiance dans les autorités. Il est de plus en plus établi que les réglementations, les mesures et les pratiques imposant de diffuser des informations sur des aspects essentiels de la communication entre les titulaires de charges publiques et les *lobbyistes* sont aujourd'hui fondamentales pour la transparence des démocraties du XXI<sup>e</sup> siècle, les **citoyens devant avoir les moyens d'exercer leur droit de contrôle**. Les mesures visant à promouvoir une culture d'intégrité se rattachent en outre étroitement au principe de « bonne gouvernance », notamment lorsqu'elles précisent, à l'intention des fonctionnaires et des *lobbyistes*, les **normes régissant la conduite** à tenir dans ce domaine.

Les **exigences accrues de transparence**, de responsabilité et d'intégrité dans la vie publique exprimées par la population ont relancé ces dernières années l'intérêt d'un réexamen de la gouvernance et le *lobbying* s'est inscrit à l'ordre du jour politique dans les pays d'Amérique du Nord, d'Europe et d'Asie, ainsi que dans l'Union européenne. De plus en plus **de textes** destinés à renforcer la transparence du *lobbying* **ont été soumis au législateur** dans de nombreux pays de l'OCDE afin de répondre à la demande de plus grande transparence dans les rapports entre les fonctionnaires et les représentants des groupes de pression. Les pratiques exemplaires qui prennent forme dans le domaine du gouvernement d'entreprise encouragent également la divulgation spontanée de toute participation à l'élaboration de l'action publique ainsi que des activités de *lobbying* des entreprises<sup>4</sup>.

## Objectifs et structure

Les décisions relatives à l'élaboration ou à la mise à jour de la réglementation destinée à renforcer la transparence du *lobbying* ont trouvé un appui politique dans plusieurs pays, mais établir des normes et des règles à cette fin s'est souvent avéré très difficile, car il peut aussi s'agir d'une question politiquement sensible. Lorsque le *lobbying* s'inscrit à l'ordre du jour politique, le défi auquel les pouvoirs publics sont rapidement confrontés, c'est de **décider de l'opportunité et des moyens d'élaborer une politique ou un cadre réglementaire** pour plus de transparence qui soit équilibré et équitable, et qui réponde aux impératifs sociopolitiques et administratifs locaux.

Le Cadre constitue un point de référence pour les autorités **lorsque le lobbying s'inscrit à l'ordre du jour politique**. Son principal objectif est de proposer aux décideurs des solutions pour répondre aux attentes du public en matière de transparence, de responsabilité, d'intégrité et d'efficacité lorsqu'ils envisagent d'adopter des mesures et des règles visant à accroître la transparence dans le domaine du *lobbying* et lors de leur élaboration, de leur examen et de leur mise en œuvre.

Le Cadre est essentiellement conçu pour les responsables de l'action publique **à l'échelon de l'administration centrale**. Il peut également fournir aux administrations infranationales des orientations générales pour analyser et améliorer leur système de gouvernance dans une optique de renforcement de la transparence et de la responsabilité dans le domaine du *lobbying*.

Le Cadre est destiné à guider les décideurs envisageant d'élaborer une stratégie, une politique ou une réglementation. Il serait erroné de penser qu'il préconise la réglementation comme la seule solution possible. Le Cadre n'a pas pour objet de formuler des dispositions détaillées et des avis techniques sur la conception et la mise en œuvre d'une stratégie, d'une politique ou d'une réglementation. En revanche, il constitue un **point pratique de référence contenant des orientations et des options** que les autorités devront examiner lorsqu'elles se prononceront sur l'opportunité et les moyens d'élaborer une stratégie, une politique, des pratiques ou un cadre réglementaire.

Plutôt que de formuler des dispositions détaillées, le Cadre traite de diverses questions indissociables pouvant logiquement **guider la mise au point d'un dispositif national** pour plus de transparence et de responsabilité dans le *lobbying*, notamment :

- Élaborer des normes et des règles qui **répondent de façon adéquate aux préoccupations du public**, soient adaptées au contexte sociopolitique, et qui administratif et soient également conformes à l'ensemble du cadre réglementaire.
- S'assurer que par sa portée la réglementation **définit correctement les acteurs** et les activités concernés afin d'élaborer des normes et des règles exécutables.

- Établir des normes et des procédures de **diffusion d'informations** sur les aspects fondamentaux du lobbying comme sa finalité, ses bénéficiaires et ses cibles.
- Édicter des normes de conduite exécutables afin de **promouvoir une culture d'intégrité** dans le lobbying.
- Renforcer l'efficacité de la réglementation en appliquant un ensemble cohérent de stratégies et de pratiques afin de favoriser sa mise en œuvre et d'**assurer son respect**.

Le Cadre a été élaboré à partir d'une **analyse de l'expérience** des pays membres et non membres de l'OCDE ayant déjà conçu et mis en œuvre une réglementation du lobbying<sup>5</sup>. Il traduit les leçons qui ont été tirées dans des pays aux contextes sociopolitiques et administratifs divers. Le Cadre est le pendant du *Livre vert rédigé par la Commission européenne* dans le cadre de son Initiative européenne en matière de transparence<sup>6</sup> et du Code de Conduite des représentants d'intérêts destinés à être mise en œuvre à l'échelon supranational.

Le Cadre est conçu pour être utilisé parallèlement aux **instruments et orientations de l'OCDE** visant à :

- Promouvoir l'intégrité dans la fonction publique, notamment la *Recommandation du Conseil de l'OCDE de 1998 sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public* (OCDE, 1998) et la *Recommandation du Conseil de l'OCDE de 2003 sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public* (OCDE, 2003).
- Améliorer la qualité de la réglementation officielle, notamment la *Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle* (OCDE, 1995) et les *Principes directeurs de l'OCDE de 2005 pour la qualité et la performance de la réglementation* (OCDE, 2005)<sup>7</sup>.

Les mesures et les règles destinées à accroître la transparence du lobbying peuvent apaiser efficacement une inquiétude du public – liée à l'intégrité de la prise de décision publique ou au comportement des lobbyistes – en établissant des **normes visibles et précises répondant aux attentes de la population**. Ces normes visant à renforcer la transparence, la responsabilité et l'intégrité dans le lobbying définissent la conduite que doivent tenir les fonctionnaires et les lobbyistes. Toutefois, il faut aussi faire respecter ces normes pour éviter toute stigmatisation du lobbying.

Édicter des normes, même sous la forme d'une réglementation, ne saurait résoudre tous les problèmes que pose le lobbying. L'efficacité de l'action publique et de la réglementation visant à renforcer la transparence dans ce domaine suppose leur **intégration dans le cadre constitutionnel, juridique et administratif plus général** – dont les lois sur l'accès à l'information, les règles concernant les conflits d'intérêts, etc. – afin de favoriser une culture

d'intégrité dans les institutions publiques. Assurer la mise en conformité est particulièrement difficile lorsque les autorités s'attellent à de nouveaux secteurs de l'action publique ou de la réglementation comme le *lobbying*. C'est pourquoi le Cadre esquisse aussi un ensemble cohérent de stratégies et de pratiques pour une mise en œuvre efficace.

## Élaborer un cadre adéquat

***Si l'on veut élaborer un cadre pour plus de transparence et de responsabilité en matière de lobbying afin d'entretenir la confiance dans l'action publique, il faut commencer par déterminer clairement les préoccupations du public. Il convient de procéder à un examen approfondi à la lumière des solutions envisageables – dont l'adoption d'une réglementation contraignante ou non – afin de formuler une proposition qui réponde de façon adéquate à ces préoccupations.***

Pour concevoir une intervention appropriée en vue de renforcer la confiance dans le processus de prise de décision publique tout en préservant les avantages de la libre communication d'informations aux autorités par les *lobbyistes*, il faut **comprendre parfaitement la nature du défi à relever**, c'est-à-dire la raison pour laquelle le *lobbying* s'est inscrit à l'ordre du jour politique du fait des préoccupations de la population. La clarification de ces préoccupations – qu'elles tiennent à l'accessibilité des décideurs, à l'intégrité de la prise de décision publique et/ou à un comportement manifeste des *lobbyistes* – fournit aux autorités des orientations utiles pour déterminer l'action proportionnée à mener :

- Lorsque les préoccupations sont liées à l'**accessibilité des décideurs**, il est indispensable de prendre des mesures qui garantissent des conditions équitables à l'ensemble des parties prenantes à l'élaboration de l'action publique – par exemple pour que non seulement les « privilégiés », mais aussi le public, aient leur mot à dire.
- Lorsque le public s'inquiète de l'**intégrité de la prise de décision publique**, il est essentiel d'agir pour assurer la transparence et la responsabilité – par le biais, notamment, d'une ouverture accrue du processus de prise de décision, de l'enregistrement des *lobbyistes* et d'une divulgation régulière de leurs activités – afin de donner au public les moyens d'exercer, conformément à la législation sur le droit à l'information, son droit de savoir qui tente d'influer sur les décisions publiques.
- Si le **comportement perçu des lobbyistes** préoccupe le public, il faut fixer des normes claires de comportement attendu – par exemple, en établissant des règles de conduite pour les fonctionnaires, notamment les décideurs, et un code, contraignant ou non, applicable aux *lobbyistes*.

Une meilleure compréhension des inquiétudes du public donne également aux responsables politiques des indications pour **déterminer**



**quelle est la forme la plus appropriée pour les mesures envisagées** afin d'assurer leur respect – et notamment si les normes envisagées peuvent avoir un caractère facultatif ou si des dispositions législatives ou réglementaires doivent venir renforcer le cadre juridique.

**Les normes et règles concernant le lobbying doivent se conformer au contexte sociopolitique et administratif de chaque pays. La réglementation doit notamment tenir compte des conventions constitutionnelles et des pratiques démocratiques.**

La mondialisation a conduit à l'apparition de pratiques de *lobbying* analogues dans de nombreuses nations, créant des problèmes communs et suscitant des questions et des attentes similaires dans des sociétés diverses. Néanmoins, **il est tout simplement impossible pour un pays de copier les normes, les règles, voire la législation d'un autre**, chaque système politique appréciant diversement les objectifs de l'action publique et de la réglementation et concevant ses dispositions législatives et ses pratiques judiciaires en conséquence.

Les pays envisageant d'élaborer des mesures ou une réglementation en vue d'une plus grande transparence du *lobbying* doivent non seulement **s'interroger sur l'opportunité de normes ou d'une réglementation**, mais aussi sur la forme précise qu'elles doivent revêtir, à la lumière de l'expérience internationale et de leur propre tradition constitutionnelle. La culture et les traditions politiques dominantes doivent aussi être prises en considération, notamment dans le contexte des procédures de consultation institutionnalisées impliquant, par exemple, la participation des représentants des employeurs et des salariés dans le cadre de « partenariats sociaux » et la tenue d'enquêtes ou auditions publiques.

**Les normes et règles concernant le lobbying doivent être cohérentes avec le cadre réglementaire plus général favorisant la bonne gouvernance.**

Pour être efficaces, les mesures, normes et règles destinées à accroître la transparence du *lobbying* ne peuvent pas être mises en place ou réformées indépendamment de leur contexte. Se rattachant à un cadre réglementaire complexe, elles doivent interagir avec les autres aspects du cadre réglementaire plus général qui fixe les normes de bonne gouvernance. Elles doivent aussi être élaborées en prenant en considération les éléments déjà en place ou faisant défaut dans d'autres domaines de l'action publique ou de la réglementation, et notamment :

- Les normes sur la conduite à tenir définies par les **codes de déontologie** des fonctionnaires.
- Les dispositions incriminant l'**exercice illicite d'une influence** sur la prise de décision publique, en particulier celles qui concernent le trafic d'influence et la corruption.

- Le **droit constitutionnel de pétition**, de libre expression et d'association.
- Les procédures de **consultation régulière** des représentants des employeurs et des salariés, notamment dans le cadre des « partenariats sociaux ».
- Les mesures et les pratiques visant à renforcer l'**engagement des citoyens** par la consultation et la participation publiques.
- Les normes et procédures destinées à assurer l'**accès aux informations officielles** liées au processus de prise de décision, par le biais notamment de la législation sur le droit à l'information.
- Le **contrôle** judiciaire et administratif des décisions.
- Les règles concernant **les partis politiques et le financement des campagnes électorales**.
- Les procédures de **signalement de faits de corruption d'actes répréhensibles** et de protection des donneurs d'alerte.

La conception et l'ajustement des normes et des règles pour plus de transparence des activités de *lobbying* doivent s'articuler efficacement avec les éléments du cadre réglementaire plus général qui favorisent une culture d'intégrité, de transparence, de responsabilité et d'accessibilité dans l'action publique. Ces **éléments interdépendants et complémentaires** du cadre d'action et du dispositif réglementaire créent les conditions favorables à la mise en pratique d'une bonne gouvernance.

***Promouvoir une culture d'intégrité dans les organisations publiques et la prise de décision publique suppose que des normes de conduite claires s'appliquent aux agents publics contactés par des lobbyistes.***

Il incombe principalement aux **pouvoirs publics d'édicter des normes de conduite pour les agents publics** exposés au *lobbying*. Ils doivent élaborer des principes, des règles et des procédures indiquant clairement aux titulaires d'une charge publique les relations qu'ils peuvent entretenir avec les *lobbyistes*. Les décideurs publics doivent avoir une conduite personnelle exemplaire dans leurs relations avec les *lobbyistes*. Les agents publics ont le devoir de s'assurer que leurs relations avec les *lobbyistes* sont conformes aux principes, règles et procédures pertinents du cadre réglementaire et du cadre d'action plus général, et en particulier des codes applicables aux décideurs et agents publics.

Les agents publics doivent gérer leurs relations avec les *lobbyistes* de telle manière que **le contrôle le plus strict de la part des citoyens n'y décèle rien de reprochable**. Ils doivent en particulier :

- **Veiller à l'impartialité** – en évitant les traitements de faveur, en faisant notamment en sorte que les divers groupes de pression puissent faire valoir leurs arguments dans des conditions équilibrées et en s'assurant que les

informations transmises à un groupe de pression sont également à la disposition de tous les autres groupes.

- **Diffuser des informations autorisées** – en évitant, par exemple, toute fuite « d'informations confidentielles » non communiquées au grand public, telles que les informations officielles classifiées (par exemple, sur les projets des gouvernants), les initiatives prévues en matière de marchés publics ou les documents commercialement sensibles (comme les secrets commerciaux).
- **Renforcer la transparence** – dans le processus de prise de décision publique en diffusant des informations sur leurs contacts avec les *lobbyistes* et les renseignements obtenus. Cet objectif peut être atteint, notamment, en communiquant la liste des intérêts consultés durant la prise de décision et un résumé des renseignements transmis par les *lobbyistes* lors du processus législatif.
- **Éviter les conflits d'intérêts** – en faisant état des intérêts privés pertinents, notamment les relations personnelles ou les liens familiaux, les intérêts commerciaux, les investissements, les négociations d'emplois extérieurs ou les offres d'emploi susceptibles de donner lieu à des conflits d'intérêts réels, potentiels ou apparents dans le processus de prise de décision. De plus, les agents publics devront prendre les mesures nécessaires pour résoudre ou gérer les situations de conflit d'intérêts, par exemple en se retirant de la prise de décision. L'acceptation de cadeaux ou de marques d'hospitalité – en particulier lorsqu'ils ont plus qu'une valeur symbolique ou qu'ils proviennent régulièrement de la même source – peut également être interprétée comme un signe d'engagement ou de soutien.

**Entretenir la confiance dans les pouvoirs publics peut nécessiter d'imposer des restrictions spécifiques aux fonctionnaires qui cessent leurs fonctions, sous forme de périodes d'incompatibilité durant lesquelles il leur est interdit d'exercer des activités de lobbying auprès de leur ancienne administration.**

Il est de plus en plus admis que les **anciens fonctionnaires qui connaissent d'autres fonctionnaires et peuvent entrer en relations avec eux** constituent un atout dans le monde du *lobbying*. Les pressions exercées sur les pouvoirs publics par d'anciens fonctionnaires – aspect du phénomène de « pantouflage » le plus fréquemment mis en avant – suscitent une inquiétude croissante dans les démocraties modernes.

Cette inquiétude incite certains législateurs à établir des restrictions spécifiques, comme des périodes d'incompatibilité durant lesquelles les ex-fonctionnaires ne peuvent pas exercer d'activités de *lobbying* auprès de leur ancienne administration. D'autres restrictions peuvent également prohiber

l'utilisation d'« informations confidentielles » ou le « changement de camp ». L'interdiction visant l'utilisation d'« informations confidentielles » reste valable jusqu'à la levée de leur confidentialité et leur publication.

## Définir clairement la portée de la mesure ou de la réglementation liée au lobbying

**Pour qu'un cadre puisse être mis en œuvre efficacement, il faut définir clairement la portée de la mesure ou de la réglementation visant à renforcer la transparence des activités de lobbying, et notamment :**

- les acteurs et les activités couverts par les termes « lobbyistes » et « lobbying » ;  
et
- les exclusions prévues.

La clarté de la définition du lobbyiste et des activités considérées comme relevant du lobbying est une condition préalable à l'efficacité de l'application des mesures ou de la réglementation destinées à accroître la transparence du lobbying, car il faut lever toute ambiguïté pour « qui tente d'influencer qui, comment et quand » dans la prise de décision publique. Pour définir la portée des activités de lobbying, il faut rechercher un équilibre en prenant effectivement en compte la diversité des personnes physiques et morales susceptibles de se livrer à de telles activités et la nécessité de garantir des règles du jeu équitables pour l'ensemble des parties prenantes.

La mesure ou la réglementation doivent **principalement viser les personnes qui perçoivent une rémunération pour exercer des activités de lobbying** en qualité de lobbyistes-conseils ou de salariés. Lorsque les préoccupations du public l'exigent, il faut définir plus largement et plus complètement les activités de lobbying pour offrir les mêmes conditions à tous les groupes d'intérêt projetant d'influer sur les décisions publiques. Les mesures destinées à renforcer la transparence du lobbying doivent cependant tenir compte des spécificités de ces groupes d'intérêts.

Les définitions peuvent être affinées en précisant que **certaines catégories d'acteurs ou d'activités sont exclues de la mesure ou de la réglementation**. Il en va ainsi des communications non confidentielles telles les présentations officielles aux commissions parlementaires, les enquêtes et auditions publiques et les autres formes de consultation. Ces exclusions peuvent découler de conventions constitutionnelles, de l'histoire sociopolitique du pays ou des réalités pratiques des négociations entre autorités publiques. Les représentants d'autres autorités publiques, par exemple, seront exclus dès lors qu'ils agissent dans le cadre de leurs fonctions officielles.

**Les définitions du lobbyiste et du lobbying doivent être suffisamment solides et dénuées de toute ambiguïté pour ne pas donner lieu à des contestations juridiques.**

Les définitions ne doivent **laisser place à aucune erreur de compréhension ou d'interprétation** et doivent être aussi solides et dénuées d'ambiguïté que possible. Elles doivent pouvoir résister à toute contestation juridique ou action en justice. Des définitions vagues et partielles des personnes ou activités visées pourraient mettre en péril les initiatives en vue d'une plus grande transparence du lobbying et ouvrir la voie à l'inobservation de la réglementation. De plus, cela peut renforcer le scepticisme du public quant à l'efficacité d'une telle réglementation et anéantir les efforts déployés pour entretenir la confiance dans les autorités.

### **Établir des normes et des procédures claires de collecte et de divulgation des informations sur le lobbying**

**Les obligations de divulgation peuvent générer un important volume d'informations. Pour être efficace, la réglementation du lobbying doit néanmoins garantir que :**

- **les informations recueillies sont en rapport avec les objectifs fondamentaux de transparence, d'intégrité et d'efficacité; et**
- **que les demandes de renseignements sont réalistes sur les plans pratique et juridique.**

La divulgation est au cœur d'une réglementation efficace destinée à accroître la transparence du *lobbying*. Un régime efficace de publicité doit **fournir aux autorités et au public des renseignements suffisants pour identifier clairement les activités de lobbying**. Lorsque le public s'inquiète du manque de visibilité des décisions prises, il convient tout particulièrement :

- d'élaborer des mesures ou une réglementation qui permettront de divulguer des informations sur les personnes tentant d'influer sur les décisions publiques; et
- de concevoir des mécanismes de transparence complémentaires grâce auxquels le public pourra exercer son droit d'être informé.

Sur le deuxième point, on peut citer à titre d'exemple l'enregistrement des *lobbyistes* et l'établissement de rapports périodiques sur leurs activités. De plus, des considérations de responsabilité sociale peuvent inciter les entreprises à révéler spontanément qu'elles participent à l'élaboration de certaines décisions des pouvoirs publics et exercent des activités de *lobbying*.

Il faut néanmoins bien doser le droit du public d'être informé **en évitant toute demande excessive d'informations** pouvant créer un régime de publicité trop lourd susceptible de s'autodétruire ou de favoriser l'inobservation ou des retards dans la transmission des renseignements.

De plus, il y a lieu de concilier soigneusement la demande d'informations **avec les considérations ayant trait aux dérogations légitimes à l'obligation de transparence** – par exemple pour protéger des informations confidentielles comme des secrets commerciaux et pour éviter toute collusion. Les autorités doivent donc s'attacher à trouver un juste milieu. Elles s'assureront ainsi que les informations devant être divulguées sont déterminantes pour atteindre les objectifs affichés de la mesure ou de la réglementation.

Renforcer la transparence est capital pour entretenir la confiance dans l'action et les décisions des pouvoirs publics. Par conséquent, une publicité utile doit **fournir des informations pertinentes, mais succinctes** sur les principaux aspects des activités de *lobbying*, pour faire la lumière sur l'influence exercée par les groupes de pression ou les intérêts en place sur les décisions publiques.

**Les principales obligations de divulgation doivent permettre d'obtenir des informations qui :**

- **rendent compte de la finalité de l'activité de lobbying ;**
- **identifient les bénéficiaires de cette activité; et**
- **rèvelent quelles sont les fonctions et les institutions visées.**

Les obligations de divulgation doivent imposer aux *lobbyistes* d'**identifier les intérêts qu'ils représentent** en désignant nommément leurs clients et bénéficiaires, et en **fournissant des informations sur les objectifs de leurs activités de lobbying**. Ces éléments essentiels doivent être divulgués dans des rapports périodiques versés à un registre public. L'identification des clients et des bénéficiaires effectifs des activités de *lobbying* pourra nécessiter la divulgation d'informations financières pour savoir sache quels sont les principaux acteurs de certaines alliances stratégiques ou bien qui se dissimule derrière des groupes de façade.

De plus, les *lobbyistes* devront divulguer des informations sur **les fonctions et les institutions publiques** cibles dans leurs rapports périodiques soumis à enregistrement.

Lorsqu'ils prennent contact avec des fonctionnaires, les *lobbyistes* peuvent aussi être tenus de **s'identifier**, notamment à l'aide d'un numéro d'enregistrement, d'un laissez-passer, d'un badge ou d'une autorisation similaire.

**Les obligations de divulgation supplémentaires doivent tenir compte des besoins d'information légitimes des principaux acteurs de la prise de décision publique et faciliter la surveillance exercée par le public.**

Même lorsque la réglementation permet d'obtenir des informations essentielles sur le *lobbying*, elle ne répond pas nécessairement aux besoins d'information légitimes des principaux acteurs de la prise de décision publique. Selon ces besoins et en fonction des autres dispositifs d'information qui auront pu être mis en place dans le contexte d'activités de *lobbying*, **des divulgations supplémentaires peuvent être exigées des lobbyistes**, notamment par :

- Les **décideurs** – le législateur et les ministres souhaitent parfois connaître l'origine d'activités de *lobbying* pour savoir si elles représentent un large courant dans l'opinion publique ou émanent d'intérêts étrangers. Ils peuvent aussi vouloir des renseignements sur les coalitions et les techniques des *lobbyistes* ou sur le montant des honoraires en jeu pour déterminer quel est le pouvoir de l'argent dans les activités de *lobbying*.
- Les **citoyens** – afin de faciliter la surveillance exercée par le public, notamment via les organisations de la société civile et les médias, des divulgations supplémentaires peuvent s'avérer nécessaires pour déterminer dans quelle mesure il a été prêté attention aux divers groupes de pression en concurrence et pour connaître le détail des dépenses – en particulier les fortes dépenses de *lobbying* populaire – les techniques de *lobbying* et les membres de l'organisation concernée, ainsi que les modes de rémunération (commissions de réussite ou honoraires conditionnels). Les nouvelles attentes du public peuvent également exiger des informations supplémentaires, notamment sur les financements publics éventuellement perçus antérieurement par les clients et les bénéficiaires représentés et sur les marchés qui ont pu leur être attribués.
- Les **organismes spécifiques de surveillance** – les organismes publics, chargés de détecter les infractions à la réglementation et de conduire les investigations et les poursuites qui s'y rattachent, peuvent vouloir disposer de documents leur permettant de mettre à jour des campagnes de *lobbying* susceptibles d'être illicites, par exemple en examinant les informations financières communiquées. Ils peuvent avoir besoin de vérifier, par exemple, si les *lobbyistes* sont d'anciens fonctionnaires ou doivent être habilités pour des raisons de sécurité (vérification du casier judiciaire, notamment). De plus, lorsque des poursuites judiciaires sont envisagées, il est de première importance de pouvoir disposer d'une documentation et d'archives très complètes; l'un des meilleurs moyens pour renforcer la réglementation peut être d'obliger les *lobbyistes* à conserver des archives pendant un certain délai ou à déposer spécifiquement ces archives.

Cela étant, les responsables politiques et le législateur doivent aussi garder à l'esprit que demander un trop grand nombre d'informations peut également opacifier la divulgation des activités de *lobbying*. Pour **éviter un excès d'information**, les responsables politiques et le législateur, lorsqu'ils envisagent d'allonger substantiellement la liste des obligations de divulgation donnant lieu à enregistrement, peuvent juger utile un enregistrement à deux niveaux pour que les informations essentielles puissent être complétées par des rapports plus détaillés, par exemple dans les secteurs sensibles. Toutefois, il faut aussi considérer que plus le système de publicité est complexe, plus il est difficile à alimenter et à gérer.

Les responsables politiques et le législateur peuvent également envisager de **définir les obligations d'information en fonction du type de lobbyiste**. Pour la divulgation des soutiens, il convient de définir la nature des informations requises pour chaque catégorie de *lobbyistes*. Il serait judicieux, par exemple, d'imposer également aux *lobbyistes-conseils* de communiquer des informations sur leurs clients et leurs liens avec des entreprises d'une certaine importance qui financent leurs activités. Les organisations à but non lucratif, quant à elles, seraient davantage tenues de fournir des renseignements sur les intérêts significatifs impliqués dans leurs activités de *lobbying*.

***Pour servir comme il se doit l'intérêt public, les informations concernant les activités de lobbying doivent être consignées dans un registre et actualisées en temps utile pour que le public et les agents publics aient accès à des informations crédibles et à jour.***

Les délais impartis pour l'établissement de rapports sont aussi importants que la divulgation elle-même pour obtenir en temps voulu des informations sur les activités de *lobbying*. L'efficacité du régime de publicité du *lobbying* suppose **un enregistrement régulier et l'établissement de rapports périodiques**, afin de fournir des informations crédibles et à jour répondant efficacement aux besoins légitimes d'analyse.

Grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC), en particulier la **soumission électronique** sur Internet, on peut collecter, traiter et diffuser un grand nombre d'informations. La divulgation par le biais de soumissions et de rapports en ligne offre de nombreux avantages, dont :

- La **commodité** – les personnes astreintes à enregistrement peuvent soumettre efficacement les informations depuis leurs bureaux.
- La **flexibilité** – les formulaires peuvent produire pour les analyses des renseignements quantifiables. Les nouvelles technologies de l'information permettent également d'archiver des exemplaires des documents et des rapports.



- L'**accessibilité** – l'accès en ligne aux rapports élimine la centralisation physique de l'information et met cette information à la disposition du public et des autorités, ce qui facilite la transparence et la surveillance par le public.
- La **comparabilité** – l'existence d'informations structurées peut faciliter l'analyse et éviter l'excès d'information, notamment si l'on utilise des hyperliens pour détailler certains aspects du lobbying.
- L'**efficacité-coût** – les renseignements peuvent être aisément stockés, les frais d'archivage et de stockage de la documentation s'en trouvant considérablement réduits.

Puisque le public peut avoir des difficultés à analyser une bonne partie des informations mises à sa disposition, la **procédure d'enregistrement** doit être novatrice en mettant au point des formulaires qui donnent des réponses véritablement informatives et fiables. Les formulaires destinés aux enregistrements et aux rapports doivent structurer convenablement les informations communiquées pour éviter toute surcharge – une offre pléthorique d'informations pouvant masquer les activités de *lobbying* tout aussi efficacement qu'une offre indigente – et faciliter les recherches, le contrôle et la surveillance exercée par le public.

## **Édicter des normes de conduite afin de promouvoir une culture d'intégrité dans le lobbying**

***Les lobbyistes ont eux aussi pour responsabilité de promouvoir une culture d'intégrité dans leurs activités en fixant des normes de professionnalisme, de visibilité et de transparence par voie d'autoréglementation.***

Bien qu'il incombe principalement aux pouvoirs publics d'édicter des normes de conduite claires pour les fonctionnaires exposés au *lobbying*, les *lobbyistes* ont eux aussi pour responsabilité d'éviter tout abus d'influence et d'assurer l'intégrité du *lobbying*, qui suppose par définition la **présence de deux acteurs**. L'autodiscipline, sous forme de codes professionnels élaborés par des associations de *lobbyistes* ou des organismes professionnels, doit être encouragée afin d'établir des normes définissant le comportement attendu des *lobbyistes* eux-mêmes.

**Les codes professionnels peuvent énoncer les règles de base applicables aux relations des lobbyistes** avec les agents publics, d'autres *lobbyistes*, leurs clients et le public, pour éviter notamment la représentation d'intérêts divergents ou rivaux. Les codes professionnels jouent un rôle capital dans la promotion de l'intégrité en explicitant les normes de comportement et en fixant les sanctions qui pourront être prononcées en cas d'inobservation de ces normes. Néanmoins, sans les mesures et ressources nécessaires pour en assurer l'exécution, l'autodiscipline ne permettra pas d'atteindre les objectifs souhaités.

**Lorsque le comportement des lobbyistes préoccupe grandement le public, les autorités doivent envisager de fixer des obligations claires de comportement conformes aux attentes de la population.**

Lorsque le comportement perçu des lobbyistes préoccupe grandement le public, les pouvoirs publics et le législateur doivent, pour entretenir la confiance dans la prise de décision publique, édicter des normes de conduite professionnelle et déontologique les concernant. Ces normes peuvent être établies par le biais de la politique mise en œuvre pour réglementer l'accès aux fonctionnaires, ou par la loi. Elles visent à promouvoir les **principes de bonne gouvernance**, notamment :

- **L'intégrité et l'honnêteté** – en imposant aux lobbyistes le respect de ces préceptes dans leurs relations avec les agents publics.
- La **transparence** – en exigeant des lobbyistes qu'ils divulguent les informations utiles, en particulier sur les bénéficiaires et la finalité de leurs activités de lobbying, lorsqu'ils sont en contact avec un agent public. De plus, les lobbyistes peuvent être tenus de s'enregistrer et de consigner en temps voulu leurs activités dans le registre.
- **L'exactitude de l'information** – en assurant la fiabilité des données communiquées aux agents publics, y compris en ce qui concerne les modes d'obtention de l'information. Les lobbyistes doivent exercer la diligence requise pour ne pas diffuser d'informations fallacieuses.
- **L'absence de conflits d'intérêts** – en imposant aux lobbyistes d'éviter tout conflit d'intérêts lorsqu'ils sont en contact avec des agents publics et de ne pas placer ces derniers dans une situation de conflit d'intérêts. De plus, les lobbyistes doivent se montrer prudents lorsqu'ils recrutent d'anciens agents publics pour ne pas aller à l'encontre des délais d'incompatibilité.

## **Instaurer des mécanismes garantissant une mise en œuvre efficace afin d'assurer la discipline**

**Pour renforcer la discipline, un ensemble cohérent de stratégies et de pratiques doit impliquer les principaux acteurs et établir un juste équilibre entre incitations et sanctions.**

**Assurer la discipline est particulièrement difficile** lorsque les pouvoirs publics s'attellent à de nouveaux domaines de l'action publique ou de la réglementation comme le lobbying. Fixer des règles dénuées d'ambiguïté, notamment en définissant clairement le champ du lobbying, est une condition préalable à l'efficacité de la mise en pratique quotidienne de l'action publique et de la réglementation.

Pendant, l'application de la réglementation nécessite aussi la **mobilisation de tous les protagonistes**, en particulier les fonctionnaires et les

lobbyistes, pour qu'ils s'accordent sur les normes attendues dans la pratique quotidienne. De surcroît, pour assurer la discipline – de façon contraignante ou non – il faut concevoir et mettre en œuvre un savant mélange d'incitations et de sanctions dans le cadre d'un ensemble cohérent de stratégies et de pratiques, à travers notamment :

- La **communication** – pour sensibiliser aux normes attendues, la mise en place d'un programme dynamique de communication est tout aussi déterminante pour assurer la discipline que des sanctions sévères. Les mesures et les réglementations formelles sont dépourvues d'efficacité si les protagonistes, dont les *lobbyistes*, les fonctionnaires et les citoyens, ne se mobilisent pas pour clarifier les attentes du public quant aux mesures ou réglementations destinées à accroître la transparence des activités de *lobbying*.
- La **formation** – renforcer la compréhension, la mobilisation et les compétences nécessaires à l'application des règles et des mesures dans la pratique quotidienne en fournissant des orientations, notamment par le biais de formations, de conseils et de discussions ciblées. La formation ne soit pas s'adresser aux seuls fonctionnaires, mais aussi aux *lobbyistes* et au public, par exemple en permettant aux citoyens d'exercer leur droit à l'information sur la prise de décision publique et en favorisant le respect des principes, règles et procédures applicables aux agents publics dans leurs relations avec les *lobbyistes*.
- L'**établissement de rapports** – fournir des informations officielles, par l'intermédiaire de l'organe administratif compétent ou au moyen d'un audit indépendant, sur la mise en œuvre et le fonctionnement de la mesure ou de la réglementation adoptées. Ces rapports pourront également contenir des données sur le niveau de discipline, par exemple sur les enregistrements et les informations transmises, les infractions détectées et les sanctions appliquées, et faciliter ainsi l'interprétation des textes.
- L'**exemplarité** – créer une culture organisationnelle favorisant l'intégrité et la transparence dans la pratique quotidienne. Les hauts fonctionnaires, en particulier, doivent donner l'exemple par leur conduite quotidienne, notamment en vérifiant systématiquement le statut des *lobbyistes* ou en refusant tout contact avec ceux qui ne sont pas enregistrés.
- Les **directives de gestion** – notamment en obligeant les fonctionnaires à vérifier l'accréditation des *lobbyistes*, à garder une trace de leurs contacts avec eux et à signaler les infractions éventuelles, les fonctionnaires exposés au *lobbying* étant les mieux placés pour imposer aux *lobbyistes* de se conformer à des codes de déontologie et pour signaler tout manquement à cet égard. Les procédures imposant aux *lobbyistes* d'être porteurs d'un laissez-passer, d'un badge ou d'une autorisation similaire dans les locaux

des administrations, ou de désigner nommément leurs clients et bénéficiaires lorsqu'ils prennent contact avec des fonctionnaires, témoignent clairement de la volonté de faire respecter les normes. Consigner dans des archives les restrictions relatives à l'après-mandat public d'anciens fonctionnaires (période d'incompatibilité requise, par exemple) favorise également le respect de la réglementation.

- Les **incitations** – une stratégie globale repose sur un juste équilibre entre les risques et les incitations des fonctionnaires (notamment en les récompensant pour le respect des règles dans le cadre de l'évaluation annuelle des performances) et des *lobbyistes* (par exemple en leur donnant accès à un système automatique d'alerte les avisant de la tenue de consultations et de la publication de documents les concernant, ou en leur offrant la possibilité d'effectuer commodément leur enregistrement et leurs rapports par soumission en ligne, tout en subordonnant à enregistrement préalable l'exercice d'activités de *lobbying*) afin de forger une culture de respect des obligations d'enregistrement, de divulgation et de respect des normes de conduite établies.
- Les **sanctions** – en conjuguant approches traditionnelles et innovantes pour mettre en place des sanctions visibles et proportionnées. Les sanctions traditionnelles vont des pénalités financières (comme les amendes) ou administratives (radiation définitive ou temporaire du registre des *lobbyistes*, par exemple) aux poursuites pénales. De même, des solutions plus novatrices – comme la dénonciation publique des violations par le biais de rapports destinés à éveiller l'intérêt des médias – peuvent aussi être très efficaces lorsque la réputation joue un très grand rôle.
- La **coordination** – pour assurer la cohérence des différentes mesures. Les éléments d'un régime de discipline doivent se renforcer pour concourir à la réalisation des objectifs généraux de la politique ou de la réglementation mises en œuvre, à savoir plus de transparence, de responsabilité et d'intégrité dans les activités de *lobbying*.

***L'efficacité de la mise en œuvre des mesures ou des réglementations concernant le lobbying passe par des sanctions dissuasives, mais aussi par leur prompt application en cas de manquement aux normes.***

Appliquer des sanctions en cas d'inobservation est un ingrédient essentiel des stratégies et des pratiques de mise en œuvre des mesures ou réglementations visant à accroître la transparence des activités de *lobbying*. Des sanctions visibles et proportionnées doivent être promptement appliquées aux *lobbyistes* et aux fonctionnaires afin de **contribuer à l'efficacité de la mise en œuvre.**

L'efficacité de la mise en œuvre dépend également de la coopération avec les fonctionnaires exposés au *lobbying*, qui peuvent faciliter ce processus en signalant les infractions aux mesures ou réglementations. Les autorités jouent de leur côté un rôle déterminant en veillant à ce que les *lobbyistes* formellement privés de droit d'accès, car radiés du registre par exemple, ne puissent pas contourner cette interdiction. Les procédures doivent aussi permettre aux citoyens de **signaler aisément tout manquement** aux règles visant à accroître la transparence du *lobbying*.

***Les agents chargés d'administrer les mesures ou réglementations destinées à renforcer la transparence du lobbying doivent être indépendants de toute pression politique et disposer de ressources suffisantes pour s'acquitter au mieux de leurs responsabilités.***

Bien que la perspective de sanctions soit un élément nécessaire de toute mesure ou réglementation, elle exerce rarement à elle seule un effet très dissuasif. **La mise en place d'un dispositif institutionnel approprié est également indispensable** pour administrer les mesures ou réglementations visant à renforcer la transparence des activités de *lobbying*; on peut citer à cet égard les éléments suivants :

- Le **statut** – assurer l'indépendance administrative des fonctionnaires vis-à-vis des pressions politiques, en nommant, par exemple, les principaux responsables de l'application des mesures ou réglementations pour une période prédéfinie et en précisant les conditions dans lesquelles ils peuvent être démis de leurs fonctions.
- Les **moyens** – les services administratifs doivent disposer des ressources nécessaires pour appliquer correctement les mesures ou réglementations (grâce à la communication et à la formation, par exemple) et contrôler efficacement le respect des normes (notamment lorsqu'il s'agit de déceler les infractions).

***La réalisation des objectifs des mesures ou réglementations concernant le lobbying peut également exiger que les responsables aient autorité d'une part pour donner une interprétation, examiner les informations transmises et demander des éclaircissements aux personnes enregistrées et, d'autre part, pour procéder à des investigations plus approfondies les amenant, si besoin est, à conclure qu'une enquête pénale s'impose.***

Pour une application efficace, les responsables de l'administration des mesures ou réglementations doivent disposer des **prérogatives opérationnelles** nécessaires pour assurer la discipline, à savoir, entre autres :

- Les **pouvoirs** – nécessaires pour interpréter les textes à l'appui de l'application quotidienne et pour s'assurer que les informations communiquées sont à jour et exactes, afin de pouvoir déceler les infractions et prendre les mesures

les plus adéquates, notamment en demandant des renseignements complémentaires ou une rectification des informations, ou en refusant et en annulant l'enregistrement lorsque les conditions ne sont pas remplies. De plus, il faudra peut-être prévoir des pouvoirs spécifiques d'enquête en cas de suspicion d'inobservation.

- Des **délais suffisants** – pour déceler les infractions et enquêter sur les signalements d'éventuels manquements.
- Des **actes clairs** – en cas d'inobservation des règles : mise en garde informelle ou formelle, ordre de rectification, demande d'ouverture d'enquête et poursuites judiciaires.
- **Prendre rapidement les mesures qui s'imposent** témoigne d'une ferme volonté de faire respecter la réglementation.

***Le public a le droit de savoir quelle influence les parties prenantes et les groupes d'intérêt ont exercée sur les décisions publiques. Lorsque l'enjeu est tel que la concurrence pour l'obtention de certains biens publics peut empêcher de faire respecter de façon non contraignante les mesures ou réglementations liées au lobbying, l'observation des principes de transparence, de responsabilité et d'intégrité peut nécessiter l'adoption de réglementations et de codes à caractère impératif.***

Les principes de transparence, de responsabilité et d'intégrité ne peuvent être adoptés du bout des lèvres. Pour offrir des conditions équitables à tous les acteurs souhaitant influencer sur la prise de décision publique, **les mesures ou réglementations visant à renforcer la transparence des activités de lobbying doivent être acceptées et appliquées par tous les intervenants**. Lorsque le respect de ces mesures ou réglementations ne peut être obtenu sans contrainte, les inquiétudes accrues du public peuvent convaincre les autorités d'envisager l'adoption d'une réglementation impérative.

La discipline dépend en grande partie du **niveau d'application** que peuvent obtenir les pouvoirs publics qui sont habilités à :

- Exiger des fonctionnaires qu'ils signalent les infractions à la réglementation commises par les *lobbyistes*.
- Enquêter sur ces infractions et engager des poursuites judiciaires en cas de non-respect de la réglementation.
- Prononcer un large éventail de sanctions telles que l'interdiction d'entrer en contact avec des fonctionnaires.
- Obliger les *lobbyistes* à divulguer des informations.

**Afin de répondre aux attentes d'une société de plus en plus soucieuse d'une bonne gouvernance, les pouvoirs publics doivent examiner régulièrement le fonctionnement des mesures ou réglementations concernant le lobbying et procéder aux ajustements nécessaires à la lumière de l'expérience acquise dans leur mise en œuvre.**

Souvent, les mesures et réglementations destinées à accroître la transparence des activités de lobbying se développent progressivement dans le cadre d'un processus d'apprentissage politique et administratif. Leur mise en pratique et le suivi régulier de leur application et de leur impact permettent aux responsables politiques de **mieux comprendre les facteurs qui influent sur le respect** des normes, des règles et des procédures.

Les mesures et réglementations qui ont pour but d'accroître la transparence du lobbying ne peuvent être **affinées** que dans le contexte du processus global de renforcement de l'ensemble intégré de mesures et réglementations interdépendantes, visant à répondre aux attentes d'un public soucieux d'une application efficace des principes de transparence, de responsabilité et d'intégrité dans les activités de lobbying.

## Notes

1. Exposé du président Alexander Pechtold, ministre de l'intérieur et des relations au sein du Royaume des Pays-Bas, le 28 novembre 2005 à Rotterdam. Le texte intégral de cet exposé peut être consulté à l'adresse suivante : [www.oecd.org/dataoecd/0/11/35806296.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/0/11/35806296.pdf). De plus amples informations sur cette manifestation sont données sur le site [www.modernisinggovernment.com](http://www.modernisinggovernment.com).
2. L'édition compacte de l'*Oxford English Dictionary* précise que les racines du terme « lobby » sont très anciennes et remontent au 17<sup>e</sup> siècle : « À la Chambre des Communes, et dans d'autres chambres du pouvoir législatif, un large hall d'entrée ou une vaste pièce ouverte au public et servant principalement aux entretiens des députés avec des personnes extérieures à la Chambre ».
3. Selon le Livre vert de l'*Initiative européenne en matière de transparence*, « on entend par 'lobbying' toutes les activités qui visent à influencer sur l'élaboration des politiques et les processus décisionnels des institutions européennes ». Selon la définition du Livre vert, les lobbyistes sont « les personnes qui se livrent à ce type d'activités et qui travaillent dans toute une série d'organisations telles que les cabinets de consultants spécialisés dans les affaires publiques, les cabinets d'avocats, les ONG, les groupes de réflexion, les groupes de pression au sein des entreprises (représentants internes) ou les groupements professionnels ».
4. Ainsi, la *Global Reporting Initiative* (GRI) demande que les activités de lobbying ayant trait à l'élaboration de l'action gouvernementale et toute participation à ce processus soient rendues publiques, de même que la valeur totale des contributions financières ou en nature versées aux partis et aux hommes politiques ainsi qu'aux organismes apparentés. Pour plus d'informations, veuillez consulter le *GRI Reporting Framework* à l'adresse suivante : [www.globalreporting.org/ReportingFrameworkDownloads](http://www.globalreporting.org/ReportingFrameworkDownloads).

5. La session spéciale sur le *lobbyisme* : Renforcer la transparence et la responsabilité, a réuni à Paris, les 7 et 8 juin 2007, des responsables de l'action publique et d'éminents experts. On trouvera de plus amples informations, notamment l'ordre du jour, la documentation de référence et les transparents de présentation à l'adresse suivante : [www.oecd.org/gov/ethics](http://www.oecd.org/gov/ethics).
6. La Commission européenne a lancé son initiative en matière de transparence en novembre 2005. Le Livre vert répond à la nécessité d'établir un cadre plus structuré régissant les activités des groupes d'intérêts (des *lobbyistes*) Le suivi du Livre vert peut être consulté à l'adresse suivant : [http://ec.europa.eu/transparency/eti/results\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/transparency/eti/results_fr.htm).
7. On pourra consulter la Recommandation et les Principes directeurs à l'adresse suivante : [www.oecd.org/document/38/0,3343,fr\\_2649\\_34141\\_34979163\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/38/0,3343,fr_2649_34141_34979163_1_1_1_1,00.html).

## **Bibliographie**

- Commission européenne (2006), « Livre vert sur l'initiative européenne en matière de transparence » COM(2006) 194 final, [http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/gp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/gp_en.pdf).
- Commission européenne (2008), « Code de conduite des représentants d'intérêts » <https://webgate.ec.europa.eu/transparency/reg/infos/codeofconduct.do?locale=en>.
- OCDE (1995), « Recommandation de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle ». Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE, Paris.
- OCDE (1998), « Recommandation de l'OCDE sur l'amélioration des comportements éthiques dans le service public ». Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), « Recommandation de l'OCDE sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public », Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE, Paris, [www.oecd.org/dataoecd/17/23/33967052.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/17/23/33967052.pdf).
- OCDE (2006a), « Lobbying: Key Policy Issues », document de travail interne, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), « Governance arrangements to ensure transparency in lobbying: A comparative overview », document de travail interne, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE, Paris.
- OCDE (2009), « Autoréglementation et réglementation de la profession de lobbyiste », Forum mondial de l'OCDE sur la gouvernance publique, 4-5 mai 2009, OCDE, Paris.



## Chapitre 2

### **Lobbying : éléments de base pour plus de transparence et de responsabilité<sup>1</sup>**

*La mondialisation a conduit à l'apparition de pratiques de lobbying analogues dans de nombreuses nations, créant des problèmes communs et suscitant des questions et des attentes similaires dans des sociétés diverses. Ce chapitre livre un aperçu comparatif des tendances, approches, modèles et solutions nationales qui sont considérés comme « d'avant-garde » et qui prennent en compte les contextes sociopolitiques en Amérique du Nord, en Europe et en Australie.*

*Cet aperçu comparatif s'articule autour de plusieurs questions pouvant logiquement guider l'élaboration de normes et de règles pour plus de transparence et de responsabilité dans le lobbying :*

- *Qui faut-il réglementer? C'est là un point particulièrement délicat pour certains pays et dans certaines situations.*
- *Quelles sont les informations qui doivent être divulguées et comment? Cette question est au cœur même de la réglementation du lobbying et la plus difficile à régler succinctement.*
- *Comment réglementer? Telle est la problématique des codes de déontologie et du respect des normes.*
- *Comment préserver l'intégrité de la réglementation du lobbying?*

## Résumé

Ce chapitre examine les réglementations en vigueur et les recherches universitaires en vue de faire le point sur les tendances et modèles en les illustrant par des exemples de solutions nationales. Cet aperçu comparatif vient conforter l'identification des éléments de base et des principes émergents (voir le chapitre précédent), afin de définir à l'intention des responsables les orientations qui leur permettront d'accroître la transparence et la responsabilité dans les activités de *lobbying*. À cet effet, on analysera plus particulièrement les contextes nationaux qui influent sur les dispositions législatives et réglementaires ainsi que sur les grands principes administratifs.

L'intérêt porté à la réglementation des lobbies reflète la **mondialisation des pratiques de lobbying** qui, dans de nombreux pays membres ou non membres de l'OCDE, ont perturbé les systèmes régissant de longue date les relations entre pouvoirs publics et groupes d'intérêts. Bien qu'il semble se dessiner une tendance, du moins en Amérique du Nord et en Europe, dans le sens d'une plus stricte réglementation du *lobbying*, cette tendance se présente sous deux aspects contradictoires. La mondialisation a propagé les modes de *lobbying* dans l'ensemble des nations, créant des problèmes communs et soulevant des questions similaires dans des sociétés diverses. En revanche, chaque système politique apprécie différemment les objectifs de la réglementation et les dispositions législatives varient en conséquence.

Il n'est donc pas judicieux de proposer une réglementation qui puisse être reproduite d'un pays à l'autre. Toute tentative d'identification des éléments de base d'un cadre à cet effet ne doit pas être confondue avec la mise en place d'une réglementation pouvant s'appliquer uniformément dans tous les pays. Ce qu'on peut espérer de mieux, c'est **identifier un certain nombre de situations communes qui puissent être traitées de façon similaire mais non identique**. Cette réserve est particulièrement pertinente dans le cas de l'Europe, où les nations de tradition corporatiste sont soumises à une tension provenant de deux éléments contradictoires : i) les forces de la mondialisation et ii) le respect des « partenariats sociaux », qui ont fait la preuve de leur utilité durant des décennies. Il s'ensuit que chaque organe législatif doit examiner aussi bien le besoin de réglementation que sa forme précise, à la lumière non seulement de l'expérience internationale, mais aussi de ses propres dispositions constitutionnelles et de sa culture politique dominante.

Après avoir cerné les grandes influences contextuelles qui s'exercent sur la réglementation du *lobbying*, ce chapitre **examine ce qu'on peut considérer comme « l'état des connaissances » dans ce domaine** et s'attache à répondre à une série de questions pouvant logiquement guider l'élaboration de normes et de règles pour plus de transparence et de responsabilité dans le *lobbying*. Pour déterminer l'objectif, on peut se poser les questions suivantes :

- **Qui faut-il réglementer?** Il s'agit là d'un point particulièrement délicat pour certains pays et dans certaines situations.
- **Quelles sont les informations qui doivent être divulguées?** Cette question est au cœur même de la réglementation du *lobbying* et la plus difficile à régler succinctement.
- **Comment réglementer?** Telle est la problématique des codes de déontologie et du respect des normes.
- **Comment préserver l'intégrité de la réglementation du lobbying?**

**La réglementation du lobbying s'est développée progressivement dans le cadre d'un processus d'apprentissage politique.** Les tentatives qui ont été faites en la matière vont de l'enregistrement des intérêts représentés devant des commissions parlementaires à l'obligation de divulguer largement les activités en cause. Les régimes réglementaires varient selon le contexte culturel et constitutionnel de chaque pays. Du fait de ces différences, il n'est pas réaliste de recommander un schéma uniforme de réglementation à ce stade.

Toutefois, la mondialisation des pratiques de *lobbying* et l'adoption, par les pouvoirs publics, des **principes de transparence et d'intégrité** conduisent les États à enregistrer les *lobbyistes* et à commencer d'édicter des normes de divulgation. À ce jour, celles-ci visent à obtenir des renseignements qui :

- révèlent l'intention sous-jacente à l'activité de *lobbying* ;
- identifient les bénéficiaires de ces activités ; et
- font apparaître les fonctions et les institutions qui sont la cible de ces activités.

L'**enregistrement électronique** a révolutionné la réglementation du *lobbying*, en rendant possible la collecte et la diffusion de grandes quantités de renseignements. Son utilisation a toutefois des limites. Des divulgations pertinentes, mais en nombre limité, favorisent aussi bien le respect des normes qu'une analyse efficace et rapide. Inversement, certains besoins d'information – notamment dans le cas de poursuites pénales – doivent s'appuyer sur toute une documentation et sur d'épais dossiers. À cette fin, l'efficacité de la réglementation peut être renforcée si les *lobbyistes* sont tenus de conserver leurs archives pendant un certain délai, ou de les déposer dans le cadre d'une procédure spécifique.

Si la transparence et l'intégrité sont les principaux objectifs de la réglementation, celle-ci sera d'autant plus efficace que les définitions seront générales et inclusives et que le champ d'activité du *lobbying* sera défini lui aussi de façon générale et inclusive. Cependant, **la réglementation sera d'autant mieux respectée** que les définitions et les exceptions seront :

- dénuées d'ambiguïté et clairement comprises par les *lobbyistes* et les titulaires de charges publiques ;
- d'application aisée; et
- suffisamment solides pour résister à des contestations juridiques.

En outre, les responsables de l'enregistrement doivent être investis de l'autorité nécessaire pour pouvoir exiger des compléments d'information et mener des enquêtes. Cependant, pour que la réglementation soit respectée, il est tout aussi important de s'appuyer sur des mesures complètes de sensibilisation que d'assortir les règles de lourdes sanctions.

La réglementation des *lobbyistes* a souvent privilégié l'établissement de codes de déontologie. Ceux-ci énoncent des principes de comportement – tels l'honnêteté, la transparence et le professionnalisme – et édictent des règles pour leur application. **Les débats portent actuellement sur la question de savoir si ces codes doivent avoir un caractère non contraignant ou être imposés par la loi. L'expérience montre que le mode législatif est préférable.** Lorsqu'on envisage l'impact des codes ou d'autres aspects réglementaires de la législation en matière de *lobbying*, il faut garder à l'esprit que la réglementation du *lobbying* n'est pas un élément isolé. Elle s'intègre dans un régime réglementaire reposant sur des lois, des politiques et des pratiques interdépendantes, qui consacrent les principes de bonne gouvernance dans le secteur public.

Enfin, assurer et préserver l'intégrité des réglementations implique que les fonctionnaires aient suffisamment de ressources, de pouvoirs et d'indépendance pour pouvoir s'acquitter de leurs fonctions.

## **L'état de la question : les modèles actuels de réglementation du *lobbying***

### ***La mondialisation de la réglementation du *lobbying****

**Le *lobbying* est un accessoire nécessaire du gouvernement moderne.** Des réglementations complexes, des bureaucraties labyrinthiques et des procédures de décision longues et diffuses déconcertent les citoyens et grèvent les ressources de la plupart des entreprises. Il est rare qu'on puisse faire valoir ses intérêts sans avoir recours à des conseillers expérimentés et parfaitement informés. Ces derniers, agissant en qualité de guides, d'intermédiaires et d'interlocuteurs, sont devenus indispensables.

**Non seulement le lobbying est aujourd'hui une réalité, mais sa légitimité est largement reconnue.** Dans les démocraties, les citoyens ont le droit de présenter des requêtes auprès des pouvoirs publics et il est légitime qu'ils rémunèrent des tiers pour ce faire. Toutefois, de même que la complexité d'un gouvernement moderne rend le *lobbying* nécessaire, de même la prolifération des activités de *lobbying*, ouvrant à de nombreux nouveaux acteurs l'accès aux processus de prise de décision, a rendu ces processus opaques, et il s'est créé un environnement pouvant se prêter à la coercition et à la corruption. De ce fait, la réglementation du *lobbying* est devenue nécessaire.

**Ce chapitre a pour objet d'identifier**, à la lumière des réglementations en vigueur et des recherches universitaires, **un ensemble d'éléments de base et de principes** permettant d'établir un cadre favorisant la transparence et la responsabilité en matière de *lobbying*. Il examine tout d'abord les contextes qui influent sur la réglementation et aborde ensuite les questions réglementaires plus complexes. Il traite de thèmes généraux et non de dispositions détaillées traduisant souvent des circonstances particulières. Ainsi, définir qui est un *lobbyiste*, ou ce qu'est le *lobbying*, est de toute évidence une question essentielle quel que soit le lieu où la réglementation est envisagée, mais l'exclusion des fonctionnaires provinciaux, par exemple, n'est pertinente que pour les systèmes fédéraux. Outre un examen des dispositions législatives relatives au contrôle, ce chapitre analyse les grands principes administratifs de base.

### **Convergences et disparités dans l'environnement réglementaire**

Pendant plus d'un siècle, **les États-Unis ont été le seul pays à réglementer les lobbyistes**, quoique de nombreux pays aient adopté des lois contre la corruption et les autres moyens d'influencer les titulaires de charges publiques. En 1991, une enquête de la Bibliothèque du Congrès a conclu que seuls trois autres pays, l'Australie, le Canada, et l'Allemagne avaient légiféré à l'égard des *lobbyistes* (Clarke, 1991). En 2004, une enquête similaire, menée par Margaret Mary Malone, de l'Institut irlandais d'administration publique, signalait que « les pays ayant des règles et des règlements spécifiques régissant les activités des *lobbyistes* et des groupes d'intérêt sont davantage l'exception que la règle » (Malone, 2004). Avec l'abandon du Registre australien en 1995, le nombre de ces pays a même diminué. Cela n'empêche pas Mme Malone de conclure que :

Dans les États où dominent encore les pratiques et les conventions informelles, la question d'une réglementation plus officielle des *lobbyistes* marque des avancées dans l'ordre du jour politique. Le plus souvent, des scandales politiques font apparaître au grand jour l'influence indue que certains groupes d'intérêts exercent sur les décideurs du secteur public. Il en résulte une pression publique et politique accrue en faveur d'une réglementation plus formelle. Il n'y a d'ailleurs pas nécessairement de

résistance à cette pression. On constate même que certains *lobbyistes* ne seraient pas hostiles à plus de réglementation dans la mesure où ils pourraient ainsi se distinguer de ceux qui menacent l'intégrité de la profession.

De plus en plus, on juge désirable et nécessaire d'apporter un éclairage public sur les rapports entre société civile et pouvoirs publics (politiciens et fonctionnaires), et cela dans l'intérêt d'une bonne gouvernance publique (Malone, 2004).

Une telle convergence est trompeuse. Si l'on examine la législation adoptée par les différents pays, on constate que la **réglementation du lobbying a été introduite pour des raisons différentes et qu'elle n'a pas toujours le même sens**, même si les termes employés à l'appui de la rhétorique des législations – transparence, intégrité et, dans une moindre mesure, efficacité – sont identiques. Globalement, les réglementations traitent toutes de la transparence, de l'intégrité et de l'efficacité, mais chaque pays a de ces principes une perception différente et adopte une démarche assez dissemblable pour parvenir à ces objectifs. Ces variantes ont un caractère systémique et découlent de dispositions constitutionnelles et de cultures politiques ancrées dans des substrats nationaux disparates. Ainsi, dans les pays d'Europe et d'Amérique du Nord, les philosophies publiques considèrent qu'il est illégal pour un agent de la fonction publique de chercher à obtenir ou de recevoir « quoi que ce soit de valeur, à titre personnel, en échange ou en raison de tout acte officiel accompli ou à accomplir » (Samuels, 2006). En revanche, dans les pays où la culture politique est imprégnée de la philosophie de Confucius, l'offre d'un cadeau est considérée de longue date comme faisant partie intégrante de la relation entre citoyens et titulaires de charges publiques, cette tradition atténuant l'impact des lois contre la corruption (Hrebenar *et al.*, 1998 Grant Jordan, 1998). À un autre niveau, les systèmes corporatistes qu'on peut observer en Europe encouragent l'intégration d'organisations dans les processus de prise de décision. Les associations sectorielles participent, pratiquement de plein droit, aux travaux des organes consultatifs. Un corpus de lois et de conventions s'est constitué au cours du siècle dernier pour réglementer leur participation. Dans ces systèmes, les législateurs ont hésité quant aux méthodes qu'il convenait d'adopter pour réglementer l'entrée de nouveaux venus, tels les *lobbyistes-conseils* et les groupes de défense d'intérêts publics à large participation internationale, dans leurs systèmes politiques (Ronit et Schneider, 1998). De leur côté, les systèmes nord-américains ont tout d'abord eu recours à l'enregistrement et à la réglementation des *lobbyistes-conseils*, mais ils n'ont pas réussi aussi bien que les systèmes européens à intégrer les associations dans les processus politiques [Thomas (éd.), 2004].

### L'exemple polonais

On est ici en présence d'une évolution qui se manifeste sous plusieurs aspects. La **diffusion, à l'échelle mondiale, des idées et des pratiques démocratiques par l'intermédiaire des médias et des groupes d'intérêts internationaux** peut être persuasive, mais peu adaptée aux pratiques, aux conceptions et aux structures politico-administratives des pays, qui peuvent eux-mêmes connaître des changements radicaux. Adopter signifie, dans les faits, adapter. La récente législation polonaise illustre bien ce point. Les premiers mots de la loi sur le *lobbyisme* législatif et réglementaire sont familiers à tout *lobbyiste* ou fonctionnaire nord-américain :

La présente loi établit les règles de transparence régissant le *lobbyisme* législatif et réglementaire ainsi que les règles régissant le *lobbyisme* professionnel, détermine sous quelles formes peut s'exercer un contrôle du *lobbyisme* professionnel et édicte les règles concernant la tenue d'un Registre des *lobbyistes* professionnels et des cabinets de *lobbyisme*<sup>2</sup>. (Loi du 7 juillet 2005 sur le *lobbyisme* législatif et réglementaire, article 1.)

Toutefois, en faisant référence aux « règles de transparence régissant le *lobbyisme* au niveau législatif » la loi a manifestement une finalité assez différente de celle des lois des États-Unis et du Canada. Plutôt que d'instituer un régime de divulgation des contacts entre titulaires de charges publiques et *lobbyistes* ainsi que des méthodes utilisées pour influencer les décisions, la loi polonaise **crée une procédure en vertu de laquelle les pouvoirs publics énoncent leurs intentions législatives** (loi du 7 juillet 2005, chap. 2, article 3.1) et instaurent des mécanismes qui permettent aux parties d'enregistrer les préoccupations et les propositions que suscitent des projets législatifs et réglementaires spécifiques et de faire savoir qu'ils prendront part aux discussions publiques auxquelles ces projets donneront lieu. L'admission à ces discussions est sujette à un enregistrement préalable. En d'autres termes, si la loi polonaise institue bien un registre des *lobbyistes*, ses principaux articles visent plutôt à créer des procédures de consultation publique qu'à mettre en place le type de réglementation du *lobbying* qu'on connaît en Amérique du Nord.

L'importance **des différences entre les processus de décision des systèmes européens et d'Amérique du Nord** est manifeste lorsqu'on examine les questions de définition. L'extrême ouverture qui caractérise la prise de décision politique aux États-Unis et, dans une moindre mesure, au Canada, favorise une activité dont l'entrée n'est pratiquement pas contrôlée et où les *lobbyistes-conseils* aussi bien que les *lobbyistes* salariés peuvent, pour autant qu'ils bénéficient d'un financement suffisant, exploiter leur accès aux divers points de décision. Les *lobbyistes* prospèrent en évoluant avec agilité et souplesse au sein de systèmes complexes, diffus et dynamiques. Le revers de la médaille, c'est que du point de vue du grand public et, souvent, du point de vue du gouvernement lui-même, cette même souplesse est une source de

préoccupation. Elle contribue à l'opacité des processus de décision et brouille les dossiers. D'où les appels à la transparence et les tentatives qui sont faites pour mettre de l'ordre dans le monde du *lobbying* en forçant les *lobbyistes* à divulguer les détails de leurs activités. Dans la mesure où ces activités donnent lieu, sous une forme ou sous une autre, à rémunération, les législateurs nord-américains ont jugé parfaitement logique que ce processus de réglementation commence par définir les *lobbyistes* en fonction de leurs relations financières avec leurs clients ou employeurs.

### Encadré 2.1. **Systèmes corporatistes et lobbying**

Dans les systèmes corporatistes, un certain ordonnancement est déjà en place. Historiquement, la prise de décision correspond à une démarche plus structurée, en particulier dans le domaine économique. **Les organisations patronales et salariales jouent un rôle reconnu** dans les délibérations aboutissant aux politiques des pouvoirs publics. Il n'était pas nécessaire d'exiger leur enregistrement en qualité de *lobbyistes*, parce que leur participation était établie d'avance, que les procédures étaient définies et que les intérêts des associations étaient connus du public aussi bien que des autorités. La description que donne Malone de la pratique autrichienne illustre ce processus :

Les grands groupes d'intérêts économiques tels que les organisations patronales et les syndicats jouent un rôle de premier plan dans l'élaboration des lois dans le contexte du « partenariat social ». Lors de la préparation d'un projet de loi, les pouvoirs publics doivent consulter les chambres ou *Kammern*, qui sont les représentants légaux des groupes d'intérêts dans le cadre de la « procédure d'évaluation ». En général, les pouvoirs publics consultent non seulement les chambres, mais d'autres groupes d'intérêts également. Au stade parlementaire, les partenaires sociaux exercent une influence par le biais de contacts personnels et politiques. Dans le passé, de tels contacts informels étaient grandement facilités du fait que 50 % des parlementaires entretenaient des liens étroits avec des groupes d'intérêts tels que les organisations patronales ou les syndicats, ou qu'ils en étaient membres. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. (Clarke, 1991).

La mondialisation remet en cause de **deux façons assez différentes** cette conception des systèmes corporatistes. Dans les secteurs économiques, l'essor des sociétés multinationales a eu pour conséquence que des intérêts étrangers ont cherché à avoir accès non seulement aux marchés nationaux, mais aussi aux processus de prise de décision qui influencent ces marchés. Inévitablement, les intérêts économiques locaux se sont opposés à ces tentatives d'accès à l'un ou l'autre niveau, incitant les entreprises intruses à se tourner vers les cabinets de *lobbying* pouvant offrir aussi bien la connaissance du milieu local que la familiarité avec les techniques de *lobbying* nord-américaines. Les organismes internationaux représentant des mouvements sociaux ont posé un problème un peu différent aux systèmes corporatistes. Ils ont stimulé les attentes du public désireux de prendre part à la prise de décision en matière sociale, tout en soulevant des problèmes pour lesquelles les structures corporatistes n'étaient pas particulièrement adaptées.



### Encadré 2.1. **Systèmes corporatistes et lobbying (suite)**

L'effet sur les systèmes corporatistes a été de créer **deux sources de pression supplémentaires** dans les systèmes de prise de décision. Dans la sphère économique, le lobbying-conseil fait concurrence au poids traditionnel des associations dans les délibérations politiques, tandis que sur le terrain de la politique sociale, les pressions des organismes représentant des mouvements sociaux sont davantage publiques et plus ouvertement politiques. Ces nouvelles tensions et ces nouvelles complexités ont contribué à ce que l'on se soucie de plus en plus d'adopter – mais également d'adapter – une réglementation du *lobbying* de style nord-américain dans les pays corporatistes.

L'enseignement qu'il faut en tirer, c'est qu'on ne peut pas partir de l'hypothèse que toute réglementation du lobbying repose sur une même notion de nécessité publique, ni que les dispositions apparemment comparables dans les différents pays ont en fait le même objet ou les mêmes effets. Par conséquent, lorsque l'on examine la réglementation du *lobbying* dans différents pays, il apparaît que chaque système politique juge les objectifs de la réglementation différemment et adapte ses dispositions législatives en conséquence. Il faut non seulement évaluer ces forces culturelles, mais aussi garder à l'esprit qu'il est également fondamental que la réglementation du *lobbying* soit conforme aux conventions constitutionnelles des pays<sup>1</sup>.

1. Pour un examen des fondements constitutionnels de la loi du Québec sur la transparence et l'éthique en matière de *lobbyisme*, voir Henri Brun et Guy Tremblay « Le droit de savoir qui cherche à influencer le gouvernement : un droit fondamental », *Éthique publique*, 8(2006) 1, pp.123-136.

### **Droit de pétition**

Au Canada et aux États-Unis par exemple, **des déclarations de droits (Bills of Rights) fixent les limites de la réglementation du lobbying**. Il faut prendre soin de distinguer l'exercice de droits constitutionnels et les fonctions de *lobbying*. Les individus cherchant à obtenir pour eux-mêmes un avantage public quelconque sont généralement dans leur droit lorsqu'ils sollicitent un rendez-vous avec des titulaires de charges publiques et font valoir des arguments à l'appui de leur cause. Ces individus font certainement du *lobbying*, mais dans la mesure où ils exercent le droit de pétition en leur nom propre, ce ne sont pas des « *lobbyistes* » tels que ceux-ci sont définis dans la plupart des réglementations. De même, les bénévoles qui font du *lobbying* pour promouvoir une cause exercent également le droit de pétition et le droit d'association avec des personnes de même conviction, ainsi que le droit à la liberté d'expression en faveur d'une cause.

Pour qu'une réglementation soit efficace, il faut donc qu'elle respecte la culture politique et le système de gouvernement de la société dans laquelle elle est appliquée. Il en résulte également qu'on ne doit pas confondre le souci d'identifier des principes de réglementation avec la volonté de créer une

législation pouvant être appliquée uniformément, quel que soit le pays. Chaque législature doit examiner le besoin de réglementation et sa forme spécifique à la lumière non seulement des enseignements internationaux, mais aussi de ses propres dispositions constitutionnelles et de sa culture politique.

### **Le débat en Italie**

L'Italie, par exemple, a envisagé à deux reprises de mettre en place une législation applicable aux « activités de relations publiques », mais, jusqu'à présent, le débat s'est enlisé à cause de **problèmes concernant la définition de ces activités et la nature des réformes nécessaires**. M.C. Allen, dans un document de travail rédigé pour le Parlement européen, cite à cet égard le Service des études de la Chambre des députés italienne (*Camera dei Deputati*) :

On considère généralement... qu'il faut une réglementation, se doublant d'une réforme institutionnelle qui modifierait les relations entre les groupes d'intérêts et les partis politiques... On fait valoir que l'information doit être crédible et donc être soumise à des règles de déontologie. Ce résultat serait obtenu en établissant des registres des groupes de pression et en obligeant les groupes enregistrés à rendre compte de leurs dépenses et de leurs actions. Ainsi améliorerait on la qualité de l'information tout en rendant plus transparentes les activités des groupes d'intérêts. Pour mettre en place des registres, il faut définir précisément les « activités de relations publiques »; elles doivent en tout état de cause couvrir un certain nombre d'activités qui, sinon, ne seraient pas régies par la loi (Crespo Allen, 1996).

À ce jour, **deux collectivités territoriales** seulement, le Conseil régional de Toscane et le Conseil régional de Molise, ont mis en place en Italie une réglementation du *lobbying* (gouvernement de Toscane, 2002). Le gouvernement italien a néanmoins adopté en octobre 2007 un projet de loi sur le *lobbying*, dont il a saisi le Parlement. Le *lobbying* entre groupes d'intérêts et titulaires de charges publiques (à l'exclusion des organes législatifs), serait réglementé par le Conseil national pour l'économie et le travail, qui élaborerait un code obligatoire de conduite pour les activités concernées. Les *lobbyistes* seraient tenus de soumettre au Conseil un rapport annuel d'activité, ce qui permettrait à cet organisme d'établir un rapport annuel sur le *lobbying*. De plus, les *lobbyistes* auraient l'obligation de s'enregistrer en déclarant les intérêts qu'ils représentent. Pour accroître la transparence, un accès serait ouvert aux documents se rattachant aux activités de *lobbying*; les fonctionnaires seraient tenus de signaler d'éventuelles activités de *lobbying*. Malgré la chute du gouvernement italien

en janvier 2008, on peut penser que ce projet, soutenu par les partis d'opposition, pourrait rester à l'ordre du jour des travaux du nouveau Parlement.

### *L'approche française*

La France, elle aussi, adopte pour la mise en place d'une réglementation du *lobbying* **une approche qui reflète son expérience nationale**. En janvier 2008, l'Assemblée nationale a donné suite à une proposition de résolution soumise par les députés Patrick Beaudouin et Arlette Grosskost en vue de la création d'un registre des *lobbyistes* et de l'élaboration d'un code de déontologie, qui relèveraient des questeurs de l'Assemblée, lesquels seraient chargés de délivrer ou de retirer les autorisations de *lobbying*. L'Assemblée a confié le soin aux députés Beaudouin et Grosskost de procéder à des auditions publiques au sujet de leur proposition (*Assemblée nationale*, 2008).

Le Bureau de l'Assemblée nationale<sup>3</sup> a adopté le 2 juillet 2009 des règles de transparence et d'éthique applicables à l'activité des représentants d'intérêts (*Assemblée nationale*, 2009). Selon ces règles, qui ont pris effet en octobre 2009, les représentants d'intérêts figurant sur une liste fixée par le Bureau bénéficiant de badges valables une journée ouvrant des droits d'accès aux locaux de l'Assemblée. Pour bénéficier de ces droits, ces représentants devront fournir des informations sur leurs activités et les intérêts qu'ils défendent, ces informations étant rendues publiques sur le site de l'Assemblée<sup>4</sup>; ils devront aussi souscrire à un code de conduite adopté par le Bureau<sup>5</sup>. Dans le cas où ils ne respecteraient pas le code, ils pourront être radiés à titre provisoire ou définitif.

Cependant, si la réglementation du *lobbying* doit s'adapter aux différences nationales et locales, elle doit également reconnaître que **la mondialisation a influencé la prise de décision publique de façon similaire dans tous les pays**. Plusieurs cabinets de *lobbying* sont eux-mêmes des organisations multinationales. De nombreux groupes d'intérêts sont internationaux de par leur structure, ou coopèrent au travers de coalitions internationales. Beaucoup d'organisations non gouvernementales ayant leur siège dans un pays donné opèrent au niveau mondial. Bien qu'elles se conforment généralement aux pratiques des pays d'accueil, leurs techniques de *lobbying* reflètent inévitablement les valeurs et les *a priori* de leurs propres systèmes politiques. Ainsi, les modes de *lobbying* se sont diffusés d'une nation à l'autre, faisant apparaître des problèmes communs et soulevant des questions similaires dans diverses sociétés. Les effets sont difficiles à cerner et doivent faire l'objet de recherches approfondies. On peut, dans certaines circonstances, décrire les modes d'interaction entre groupes d'intérêts et

pouvoirs publics en termes de systèmes parallèles; une voie corporatiste à l'usage des intérêts locaux et une voie de *lobbying* à l'usage des intérêts multinationaux, avec quelques grandes entreprises intervenant aux deux niveaux. Ailleurs, il peut y avoir une intrusion perturbatrice de nouveaux venus dans des schémas bien établis de représentation. Les législateurs rencontrent de grandes difficultés lorsqu'ils traitent les problèmes que créent l'arrivée de nouveaux acteurs et de nouveaux modes de comportement tout en s'employant à préserver simultanément les processus traditionnels de représentation locale.

### **Transparence, intégrité et efficacité**

L'historique des réglementations en vigueur montre que la transparence, l'intégrité et l'efficacité sont les principaux facteurs qui ont abouti à l'adoption de ces réglementations et qui sous-tendent ses principaux objectifs même si, comme on l'a déjà souligné, il existe des variantes nationales et régionales.

La **transparence** promet de rendre publics les processus qui entrent en jeu lors de la prise d'une décision par les pouvoirs publics. Elle est souvent présentée comme permettant au public de savoir qui fait du *lobbying* et à quelles fins, de manière qu'il puisse prendre les précautions qui s'imposent pour protéger ses intérêts. La transparence est également un moyen de rassurer le public, soucieux que les titulaires de charges publiques travaillent honnêtement et au mieux des intérêts de la collectivité, et elle incite les citoyens qui cherchent à obtenir des avantages publics à se conformer aux normes d'honnêteté en vigueur (Herrmann, 2006). La transparence précède parfois une réglementation de plus grande envergure (*Congressional Research Service, 1986*)<sup>6</sup>.

La transparence et l'**intégrité** sont étroitement liées. Dans une démocratie, le respect des institutions publiques dépend dans une large mesure du fait que les citoyens sont convaincus que leur gouvernement leur appartient bien et qu'il n'est pas la chasse gardée de ceux qui peuvent payer pour y avoir accès. Par conséquent, les responsables des politiques doivent garder à l'esprit l'égalité d'accès aux pouvoirs publics, promouvoir des normes éthiques exemplaires dans la vie publique et résister à l'exercice d'influences abusives.

Puisqu'elles touchent la classe politique dans son ensemble, ces préoccupations ne peuvent être traitées uniquement par le biais d'une réglementation qui ne ferait que cibler spécifiquement les *lobbyistes*. En réalité, les tentatives qui ont été faites pour garantir l'intégrité de la prise de décision des pouvoirs publics ont, le plus souvent, visé les personnes qui prennent effectivement ces décisions (Hrebennar et al., 1998; Jordan, 1998).

Les « pots-de-vin » et autres formes de corruption ont été les premiers à faire l'objet d'une réglementation. Toutefois, au fur et à mesure de l'évolution des gouvernements démocratiques, des contrôles financiers ont été introduits; les questions d'éthique ont été traitées; le financement des campagnes électorales a été réglementé de façon plus stricte, et plus récemment, la transparence de la prise de décision est devenue un objectif majeur, débouchant sur des lois concernant l'accès à l'information, le droit d'alerte en cas d'actes répréhensibles et la réglementation des *lobbyistes*. En définitive, un ensemble de lois, de conventions et de codes constituent un régime réglementaire qui s'efforce de couvrir la prise de décision des pouvoirs publics.

Ce chapitre s'intéresse à la législation qui a spécifiquement pour but de réglementer l'activité des personnes qui exercent des activités de *lobbying* auprès des titulaires de charges publiques. On part de l'hypothèse que la réglementation du *lobbying* est l'une des dernières strates de l'ensemble de dispositions sur l'éthique qui s'est développé dans la plupart des pays et que les lois visant les *lobbyistes* font partie de ce régime réglementaire plus général<sup>7</sup>, en venant s'ajouter aux réglementations qui régissent le comportement des titulaires de charges publiques dans leur interaction avec les *lobbyistes*. Puisqu'il n'est pas toujours facile de distinguer entre ceux qui prennent les décisions publiques et ceux qui font du *lobbying* pour obtenir ces décisions, il y a lieu de souligner que dans certains cas les titulaires de charges publiques, les législateurs en partie doivent être réglementé en tant que *lobbyiste* (Jordan, 1998; Ronit et Schneider, 1998)<sup>8</sup>.

### Codes de déontologie

Si l'on examine la réglementation du *lobbying*, on constate l'existence de dispositions ayant pour objet de promouvoir l'intégrité, notamment les règles de divulgation des activités en cause. Cependant, l'adoption de codes de déontologie figure parmi les mesures les plus importantes prises récemment pour garantir l'intégrité. Étroitement liés à l'ensemble des mesures déontologiques adoptées en vue de réglementer le comportement des titulaires de charges publiques, **ces codes ont été rattachés aux régimes d'enregistrement** et leur application a été confiée aux responsables de ces registres. Bien qu'ils soient rédigés en termes généraux, les codes de déontologie confèrent certains pouvoirs, si limités soient-ils, aux agents du Registre, pour veiller au respect de la loi, enquêter sur les comportements de *lobbying* et attirer l'attention du public sur les manquements aux obligations du code en faisant rapport aux organes législatifs. Allant plus loin encore, le Canada a récemment adopté une loi qui rattache les

obligations d'enregistrement des *lobbyistes* aux réglementations régissant le comportement des hauts fonctionnaires, notamment après avoir quitté leurs fonctions<sup>9</sup>. En définitive, cependant, les efforts déployés pour assurer l'intégrité dépendent essentiellement des dispositions visant à garantir le respect des lois en vigueur.

### **Efficienc e et efficacité**

La réglementation du *lobbying* fait également intervenir des considérations d'efficience et d'efficacité. Puisque la communication est l'essence de la prise de décision, la réglementation du *lobbying* ne saurait empêcher le flux d'informations que les législateurs et leurs conseillers obtiennent du public et d'autres organes officiels. Par conséquent, les législateurs se sont montrés réticents à définir le *lobbying* et les activités de *lobbying* avec une telle rigueur que les membres informés du public puissent hésiter à faire connaître leur point de vue aux pouvoirs publics, et ils se sont généralement efforcés d'exclure du champ des réglementations les agents publics situés à d'autres niveaux d'administration<sup>10</sup>. **Pour le grand public, l'efficacité est un objectif moins évident** que la transparence et l'intégrité, mais pour les titulaires de charges publiques et les dirigeants des partis, c'est une préoccupation majeure, car ils sont souvent submergés par la variété et la complexité des informations dont les bombardent les *lobbyistes*. Des lois comme celles qui sont en vigueur en Allemagne et en Pologne peuvent aider les décideurs en ce qu'elles réglementent le flux d'informations qui leur parviennent, tandis que les règles de divulgation que l'on trouve communément en Amérique du Nord permettent aux titulaires de charges publiques de mieux comprendre l'origine des campagnes politiques et les aident à évaluer les pressions qui s'exercent sur leurs décisions. Tout en ne leur indiquant peut-être pas où réside l'intérêt public, cela peut leur éviter d'opter pour des solutions conçues pour promouvoir et favoriser des intérêts particuliers (Greenwood, 2004; Pross, 1991)<sup>11</sup>.

L'efficacité même de la réglementation du *lobbying* doit être prise en compte. Les premières réglementations ont été marquées par des **exigences irréalistes de divulgation qui ont miné leur légitimité**. Au cours des dernières années, les nouvelles technologies de l'information ont facilité l'enregistrement, en permettant d'affiner les obligations déclaratives, et elles ont considérablement renforcé la capacité des autorités et du public à surveiller les activités des *lobbyistes*. Disposant de meilleurs moyens pour s'acquitter de leurs tâches, les responsables des registres ont cherché à obtenir (et ont parfois obtenu) les pouvoirs nécessaires à la conduite d'enquêtes et à la poursuite des infractions. Dernière évolution en date, les responsables des registres bénéficient parfois d'un certain degré d'autonomie administrative par rapport au gouvernement en place.

Enfin, et c'est là un principe général, il est essentiel que la réglementation du *lobbying* soit perçue par toutes les parties concernées comme **remplissant une fonction utile**. C'est peut-être l'enseignement le plus important à tirer de l'expérience australienne. Dans ce pays, un registre des *lobbyistes* a été institué en 1983, mais abandonné en 1996, parce que, d'après le gouvernement, il était « sans effets et inapplicable » et, d'après les autres parties concernées, il restait ignoré et l'accès à l'information enregistrée était extrêmement restreint; en d'autres termes, ce dispositif n'avait pas réussi à faire la preuve de son utilité (Warhurst, 1998)<sup>12</sup>.

En conclusion, l'expérience à ce jour donne à penser que la décision de réglementer le *lobbying* et d'introduire des réglementations efficaces dans ce domaine dépend des facteurs sous-jacents suivants :

- La réglementation des *lobbies* est considérée comme s'inscrivant dans la lignée d'objectifs de politique publique largement acceptés, notamment : i) favoriser la transparence de la prise de décision publique, ii) appuyer l'intégrité de l'action publique, et iii) améliorer l'efficacité de l'action publique.
- La réglementation est compatible avec le cadre constitutionnel et la culture politique du pays qui l'adopte.
- La réglementation du *lobbying* est conçue comme faisant partie d'un ensemble de réglementations – un régime – qui régit le comportement éthique des agents de la fonction publique et de ceux avec lesquels ils traitent.
- La viabilité de cette réglementation dépend de la mise en place de règles de divulgation pouvant être appliquées de façon réaliste et de l'octroi aux titulaires de charges publiques d'une autonomie administrative et de pouvoirs suffisants pour qu'ils puissent s'acquitter de leurs missions.

Les sections suivantes **recenseront les principales questions** que soulève la réglementation des *lobbies*, tout en reconnaissant que les pays pourront y répondre différemment. Le défi est d'énoncer un ensemble de principes pouvant servir de point de référence pour les décideurs qui veulent mettre en place un ensemble de réglementations applicables aux *lobbies*. Ce chapitre mettra tout d'abord en lumière les principales caractéristiques de la réglementation actuelle des *lobbies*. Il examinera ensuite ces caractéristiques sous l'angle d'une série de questions qui devraient définir le champ réglementaire.

### Encadré 2.2. État de la question : les modèles actuels de réglementation du lobbying

Bien que seules quelques nations aient adopté une réglementation du lobbying, leur expérience – et aussi celle de leurs autorités infranationales – nous permet de traiter la principale question : quels sont les éléments constitutifs d'une réglementation efficace du lobbying? La meilleure réponse à cette question primordiale consiste à poser une série de questions subsidiaires :

- Qui doit faire l'objet de la réglementation?
- Que doivent divulguer les destinataires de la réglementation?
- Comment peuvent-ils être réglementés?
- Comment obtenir le respect de cette réglementation?
- Comment garantir l'intégrité de la réglementation du lobbying?

Pour être efficace, la réglementation doit comporter les éléments suivants :

- Une définition claire et dénuée d'ambiguïté de la cible réglementaire.
- Des obligations de divulgation rationnelles et réalisables.
- Des procédures d'application efficaces et réalistes.
- Un cadre administratif propre à garantir l'intégrité du processus réglementaire.

Puisque l'on cherche à identifier « un ensemble de principes susceptibles de fournir un cadre pour accroître la transparence et la responsabilité en matière de lobbying », on peut utiliser ces quatre éléments – et les questions qui nous y ont conduits – pour articuler l'examen des mesures en vigueur et des propositions de mesures. On envisagera tout d'abord les problèmes de définition, puis les complexités de la divulgation, les problèmes d'application et, enfin, la façon d'assurer l'intégrité du processus réglementaire.

## Problèmes de définition : qui doit faire l'objet de la réglementation?

### Introduction

La clarté est indispensable à une réglementation efficace du lobbying. Les premières expériences d'enregistrement en Australie, au Canada et aux États-Unis démontrent que **si les lobbyistes ne sont pas clairement identifiés et obligés de s'enregistrer, ils ne respecteront pas cette obligation**. De même, lorsque les obligations de divulgation ne sont pas clairement énoncées et qu'elles ne sont pas véritablement impératives, elles resteront méconnues<sup>13</sup>.

On abordera ci-après les problèmes de définition les plus importants qui se sont posés. On terminera par quelques observations générales utiles pour traiter cet aspect crucial de la réglementation.



### Principaux problèmes de définition

Comme on l'a indiqué précédemment, il y a deux catégories d'acteurs visés par la réglementation du *lobbying*. La première est celle des **agents publics** (législateurs compris), objet du *lobbying*; la seconde est celle des **lobbyistes**. Étant donné que les personnes qui relèvent de la première catégorie sont identifiées de façon explicite aussi bien dans la législation sur le *lobbying* que dans l'ensemble des réglementations régissant leur conduite, il n'est pas nécessaire d'examiner ici leur identification. La définition des *lobbyistes* et du *lobbying*, beaucoup plus problématique, mérite en revanche d'être étudiée.

### Catégories de *lobbyistes*

En Amérique du Nord, les cibles évidentes des dispositifs d'enregistrement des *lobbyistes* sont les légendaires « **hommes de main** » des romans et du journalisme d'investigation ou, pour reprendre la terminologie propre à de nombreuses législations, les « *lobbyistes-conseils* ». On s'est vite rendu compte que ce stéréotype était simpliste et les législateurs ont étendu l'obligation d'enregistrement à deux types de *lobbyistes* salariés : les salariés de sociétés qui s'occupent à plein-temps des « relations avec les pouvoirs publics » au nom de leur entreprise et les salariés comparables des groupes de pression. Cette démarche définit un *lobbyiste* comme étant une personne rémunérée, sous une forme ou sous une autre, pour représenter les intérêts d'une tierce partie auprès des pouvoirs publics. C'est pourquoi la loi des États-Unis 104-65 (*The Lobbying Disclosure Act of 1995*, 109 Stat. 691) et la loi canadienne sur l'enregistrement des *lobbyistes* utilisent le critère de la rémunération pour déterminer si une personne doit ou non être enregistrée<sup>14</sup>. À Ottawa, un *lobbyiste-conseil* est un individu qui, moyennant paiement par toute personne ou organisation, entreprend de se mettre en rapport avec les titulaires de charges publiques et de communiquer avec eux au sujet d'un ensemble donné de décisions publiques ou qui organise des réunions avec les titulaires de telles charges. De même, un *lobbyiste* salarié est un salarié dont les tâches incluent de se mettre en rapport avec les titulaires de charges publiques au nom de son employeur.

Le fait de reconnaître que **les *lobbyistes-conseils* et les *lobbyistes* salariés** sont des acteurs de premier plan dans les opérations de *lobbying* n'a pas simplifié la tâche consistant à définir qui doit faire l'objet de la réglementation. En fait, définir le « *lobbying* » et déterminer qui est un « *lobbyiste* » s'est révélé particulièrement difficile dans les systèmes corporatistes. Ce chapitre a décrit précédemment comment l'intrusion des entreprises multinationales et des mouvements sociaux internationaux a remis en cause les systèmes de prise de décision publique de type corporatiste et incité les autorités concernées à adopter une réglementation des *lobbies* de type nord-américain. Mais le

problème est alors qu'il faut adapter un dispositif réglementaire qui, a priori, n'accorde pas une position privilégiée à un groupe quelconque, à un cadre qui a pendant des décennies intégré certains groupes aux délibérations. Justin Greenwood (2004) signale que pour les membres du Parlement européen qui souhaitaient une réforme, « un obstacle majeur à l'adoption d'une réglementation tenait à l'impossibilité d'avoir une définition exploitable de ce qu'était un *lobbyiste* ». Le concept de *lobbying* était contraire à la pratique de nombreux États européens où les structures corporatistes rendaient légitime la participation de nombreux groupes aux processus de prise de décision publique. Ainsi, comment le représentant d'une organisation professionnelle pourrait-il être décrit comme « *lobbyiste* » alors qu'il participe, sur invitation ou en vertu d'une tradition établie de longue date, à des comités consultatifs officiels?

### Encadré 2.3. **L'autodéfinition des *lobbyistes* : l'exemple du Parlement européen et des États-Unis**

Le Parlement européen a contourné ce problème en arrêtant un ensemble de conditions qui, si elles sont remplies, obligent un consultant ou le salarié d'une organisation à s'enregistrer en tant que *lobbyiste*. Selon Greenwood :

... la démarche réglementaire proposée par le député européen Glynn Ford était politiquement remarquable en ce sens qu'elle n'essayait pas de définir un *lobbyiste*, mais faisait appel à une autodéfinition par le biais de l'incitation à demander un laissez-passer. Tous les *lobbyistes* désireux d'avoir accès au Parlement jugeaient beaucoup plus facile de se voir délivrer un laissez-passer permanent pouvant être obtenu sur seule signature d'un code de déontologie, que de faire la queue pour obtenir un laissez-passer pour une journée (Greenwood 2004).

L'autodéfinition a peut-être résolu cette impasse, mais elle présente un vice intrinsèque. Elle ne concerne que les *lobbyistes* qui travaillent au contact du Parlement européen. C'est peut-être satisfaisant pour les membres du Parlement. Jusqu'à une date récente, un niveau de couverture similaire était la norme aux États-Unis. Dans d'autres pays, cela est jugé insuffisant. Après tout, les *lobbyistes* n'ont pas besoin d'arpenter les couloirs des législatures s'ils veulent rencontrer des parlementaires. En fait, nombre de *lobbyistes* pensent qu'ils peuvent aisément se dispenser de rencontrer les parlementaires. D'après eux, le véritable pouvoir est exercé par l'exécutif et le mieux est de prendre contact à ce niveau ou via les services administratifs. On peut concevoir que l'autodéfinition soit utilisée pour identifier les *lobbyistes* adeptes de la « flânerie créative », comme l'a dit un *lobbyiste*, mais étant donné la dimension et le champ de la plupart des services publics, elle ne se prête guère à un contrôle.

### La solution allemande

L'Allemagne, qui est souvent considérée comme la quintessence de l'État corporatiste, exige depuis 1972 que les associations souhaitant être entendues lorsque la législature débat de changements de politique **s'enregistrent au préalable, en divulguant leurs intérêts spécifiques** ainsi que les noms et adresses de leurs représentants. L'enregistrement est rendu public et permet d'obtenir un laissez-passer pour l'accès à la législature. Dès 1985, Clarke signalait que le registre énumérait les noms de 1 226 associations et autres organisations, mais que le système « était d'une portée beaucoup plus limitée que celle de ses homologues les plus proches du Canada et de l'Australie [à l'époque] et que ce système ne prévoyait pas de sanctions pénales en cas d'inobservation » (Clarke, 1991).

Ce système a été étendu à l'Allemagne réunifiée (en couvrant le *Bundestag* et l'État fédéral), avec des exigences de divulgation supplémentaires ayant trait au nombre de membres et à la composition du conseil de surveillance et du directoire. Selon Malone, le registre n'a toujours pas suffisamment d'effets juridiques. Son but est...

... d'identifier clairement les *lobbyistes* et les groupes d'intérêts qui fournissent des renseignements au *Bundestag* et à ses commissions. L'enregistrement ne confère pas de statut ou de privilèges particuliers tels qu'un droit automatique à être consulté lors d'auditions parlementaires (Clarke, 1991).

Le *Bundestag* peut refuser d'entendre des représentants enregistrés ou peut consulter des représentants qui ne sont pas enregistrés, de sorte qu'**il n'y a guère d'incitation à s'inscrire au registre**. De plus, faisant allusion au processus de consultation corporatiste allemand, Malone observe que « dans la mesure où un grand nombre de membres du *Bundestag* sont ou ont été membres de syndicats ou d'associations patronales, il y a inévitablement beaucoup de contacts personnels de nature politique entre de tels groupes et les membres du *Bundestag* » (Clarke, 1991). En 1996, les noms de 1 614 organisations figuraient au registre annuel (Crespo Allen, 1996).

D'après un article de Ronit et Schneider paru en 1998, ces dispositions et d'autres dispositions similaires en vigueur dans les Länder allemands ont mis l'accent sur la légitimité de la représentativité des associations faitières non seulement dans leurs rapports avec les législateurs, mais également au niveau ministériel, où les contacts sont « les plus intenses ». Ces auteurs font valoir que, de ce fait, les cabinets de *lobbying* ont été découragés et qu'il « n'y a pas, de la part des élites politiques et administratives, une forte demande politique de réglementation du *lobbying* » (Ronit et Schneider, 1998).

### *L'expérience danoise*

On retire de l'examen du *lobbying* au Danemark, de tradition également corporatiste, une impression tant soit peu différente. René Rechtman et Larsen-Ledet constatent que le système corporatiste qui prévalait entre la décennie 40 et la décennie 80 était « suffisamment inclusif et largement compris » pour qu'il ne soit pas nécessaire d'avoir une réglementation du *lobbying*, mais que depuis quelques années, l'intrusion de nouveaux acteurs à vocation pluraliste et le recours de plus en plus fréquent à des *lobbyistes* – jusqu'alors peu efficaces – montre qu'il y a lieu de mettre en place surveillance et réglementation (Larsen-Ledet et Rechtman, 1998).

### *Précision juridique*

La précision juridique est également essentielle à la bonne application des réglementations. Ainsi, la loi décrit couramment les *lobbyistes* comme entrant en communication avec les titulaires de charges publiques « afin de tenter d'influencer » les décisions (articles 5.6 et 7 de la loi canadienne sur l'enregistrement des *lobbyistes*). Les responsables canadiens ont été déçus de constater que les poursuites envisagées avaient dû être abandonnées parce que le procureur de la Couronne avait conclu que :

... étant donné l'insuffisance de preuves montrant que l'intéressé a effectivement tenté d'influencer certaines décisions et que la probabilité d'inculpation est nulle, il n'y pas lieu de porter d'accusations pénales...

Comme l'accent est mis sur l'expression « tenter d'influencer », il faut être à même de démontrer hors de tout doute raisonnable – pour que l'issue des poursuites engagées en vertu des articles 5, 6 et 7 soit favorable – que l'intéressé a tenté d'influencer un titulaire d'une charge publique. Puisqu'il s'agit d'une affaire pénale, le fardeau de la preuve est extrêmement élevé, c'est-à-dire qu'il est analogue à la norme de preuve exigée relativement à l'infraction plus grave de trafic d'influence inscrite au Code criminel, si bien qu'il devient extrêmement difficile d'obtenir une condamnation en vertu de la LEL<sup>15</sup>.

À la suite de cette décision, **les références à la tentative d'influence ont, par la suite, été éliminées** de la loi canadienne et le *lobbying* a été décrit en termes de communications « au sujet de » la législation, les politiques etc.

### *Le niveau local*

Au niveau des autorités locales, il se pose d'autres problèmes. Les organisations de proximité, qui sont presque toujours composées de bénévoles, sont des acteurs importants. Les autorités locales ont cherché à

#### Encadré 2.4. La réglementation du lobbying en Amérique du Nord

Si la surveillance et la réglementation sont nécessaires, alors il peut être souhaitable de combiner certaines des dispositions de la réglementation nord-américaine et certaines de celles de la réglementation des pays corporatistes. Cela impliquerait notamment d'établir une définition générale des personnes tenues de s'enregistrer en tant que *lobbyistes*. Un registre qui ne contient que les noms des individus et des organisations, souhaitant communiquer avec les commissions parlementaires et avec les services ministériels, ne donne pas de renseignements suffisants sur ceux qui travaillent ailleurs au sein de l'administration pour influencer les décisions des pouvoirs publics au nom de tiers. Un registre qui mentionnerait ces *lobbyistes* ne minerait pas les pratiques corporatistes, mais pourrait compléter le système en vigueur consistant à enregistrer et à autoriser les organisations à participer aux discussions officielles.

Ces considérations donnent à penser qu'en ce qui concerne l'exhaustivité du registre, tout dépend de l'idée que la législature se fait de la cible du *lobbying* et des activités qu'il recouvre. Ainsi, aux États-Unis, la législation fédérale et celle des États présupposent souvent que le *lobbying* commence au niveau législatif et s'y termine ou, si le *lobbying* intervient ailleurs, qu'il implique des membres de l'exécutif « couverts » par la législation. La législation canadienne, en revanche, a une plus large vision de la manière dont les *lobbyistes* ciblent les pouvoirs publics, qui englobe la quasi-totalité des agents publics, bien que les contacts avec les ministres et les hauts fonctionnaires fassent l'objet d'obligations déclaratives plus strictes. Dans le monde d'aujourd'hui, où une grande partie de la politique des pouvoirs publics est élaborée, sinon décidée, à des niveaux administratifs, il semble essentiel de définir de façon générale le périmètre du *lobbying*.

De même, il est important de préciser quelles sont les activités qui relèvent du *lobbying*. L'image populaire du *lobbyiste* faisant le siège d'un fonctionnaire n'est qu'en partie exacte. Lorsque la première loi sur l'enregistrement des *lobbyistes* a été débattue au Canada, les *lobbyistes* ont fait valoir avec force que celle-ci ne devait porter que sur la représentation proprement dite des intérêts des clients et sur l'organisation de réunions entre clients et agents non publics ou sur la mise au point de « parcours » décrivant l'élaboration des décisions et proposant des stratégies pour aider les clients à atteindre leurs objectifs. À première vue, ces revendications peuvent paraître limiter raisonnablement le régime d'enregistrement, mais à l'usage, il est vite apparu que de telles activités offrent en fait aux *lobbyistes* d'importantes possibilités de se mettre en rapport avec des personnalités officielles et défendre les intérêts de leurs clients. De même, il a été nécessaire de définir très étroitement la nature des échanges entre les titulaires de charges publiques et les *lobbyistes* dans le cas de demandes d'informations et de problèmes apparemment administratifs.

obtenir que les dirigeants et les représentants officiels de ces groupes soient enregistrés, mais elles ont rencontré de vives objections, au motif qu'on se trouvait en présence de citoyens privés, agissant à titre bénévole, qui ne faisaient qu'exercer des droits constitutionnels qu'on ne saurait limiter par une obligation d'enregistrement. Dans bien des cas, les intervenants locaux peuvent invoquer les dispositions de la réglementation des *lobbies* aux échelons plus élevés d'administration qui excluent spécifiquement les *lobbyistes* bénévoles de l'obligation d'enregistrement. Le Québec traite ce problème par la voie de la réglementation, en exigeant l'enregistrement des personnes exerçant des fonctions de direction au nom de certains groupes d'intérêts, que ces personnes soient ou non rémunérées<sup>16</sup>.

### Exclusions

Cela nous amène à la question des exclusions. Quelle que soit la manière dont la loi définit les *lobbyistes* ou l'acte de *lobbying*, les législateurs ont recherché plus de certitude en prévoyant des exclusions. Les exclusions les plus courantes s'appliquent aux **représentants d'autres autorités publiques** – locales, régionales et internationales – agissant dans le cadre de leurs fonctions officielles. En outre, il est courant de trouver des exclusions qui traduisent l'expérience sociale et politique du pays. Ainsi, en Amérique du Nord, les représentants des conseils aborigènes sont souvent exclus de l'obligation d'enregistrement [loi de l'Ontario sur l'enregistrement des *lobbyistes*, chapitre 27 article 3(1)]<sup>17</sup>. Certaines activités sont également exclues, en particulier les activités à caractère public telles que la **comparution devant des commissions parlementaires** ou les enquêtes publiques. Dans les deux cas, le principe se rattache au rôle public du titulaire de la charge ou au caractère public de l'activité en question. L'objectif étant l'exercice en toute transparence d'une fonction publique, il n'est pas jugé nécessaire de lui donner plus de publicité ou de la mettre davantage en lumière. Pour autant, il ne faut pas que ces exclusions soient formulées en des termes si généraux qu'elles encouragent le non-respect. Ainsi, en 1996, la loi canadienne sur l'enregistrement des *lobbyistes* a été modifiée pour exclure les communications faites par les *lobbyistes* « en réponse directe à une demande écrite, émanant du titulaire d'une charge publique, désireux d'obtenir conseils et commentaires sur une question étudiée par les pouvoirs publics » (gouvernement canadien, 1995). Il est vite apparu que les *lobbyistes* pouvaient utiliser – ou même provoquer – des demandes de commentaires formulées de telle manière que les pétitions spéciales au nom de leurs clients n'aient pas à être divulguées. À l'issue de l'examen quinquennal ultérieur de la loi, cette disposition a été modifiée de façon que seules les communications « restreintes à une demande d'information » puissent faire l'objet d'une exclusion<sup>18</sup>. Enfin, il faut rappeler que le champ de la législation sur les *lobbies*

peut créer des exclusions. Autrement dit, ce qui n'est pas spécifiquement couvert par la loi peut en être exclu. Ainsi, la loi américaine de 1995 vise surtout les contacts entre *lobbyistes* et titulaires de charges officielles, ainsi que les dépenses encourues pour ces contacts. L'article 3(7) définit les « activités de *lobbying* » comme suit :

... les contacts de *lobbying* et les efforts déployés à l'appui de ces contacts, y compris la préparation et la planification d'activités, les recherches et toute activité de soutien entreprise dans le but d'être utilisée lors d'un contact, ainsi que la coordination avec les activités de *lobbying* d'autres personnes ou groupes.

Les « contacts de *lobbying* » sont des « communications orales ou écrites » avec des membres de l'exécutif ou du législatif (loi américaine de 1995, article 8). Il n'est pas fait mention des campagnes d'opinion sur lesquelles peut s'appuyer la communication avec les titulaires de charges publiques; pourtant, cet aspect du *lobbying* est très développé aux États-Unis et il a été reconnu au Canada comme faisant à ce point partie du *lobbying* que ces activités doivent figurer dans la demande d'enregistrement<sup>19</sup>.

### **Le défi des définitions**

Comme toujours en matière de législation, le choix des mots détermine l'efficacité. L'expérience montre qu'une définition vague ou partielle de qui est visé par la loi ou quelles activités sont couvertes **se traduit par le non-respect** ou un respect insuffisant de la réglementation. Par conséquent :

- Les descriptions des *lobbyistes* et de l'activité de *lobbying* doivent être claires et sans ambiguïté.
- De même, les exclusions doivent être précises.
- Les définitions doivent être clairement comprises des *lobbyistes*, des titulaires de charges publiques et des membres du public et suffisamment solides pour résister aux contestations juridiques.

Dans certains pays européens où la mondialisation a créé des tensions entre les pratiques de *lobbying* nord-américaines et les processus corporatistes, il peut être conseillé d'établir des **systèmes parallèles d'enregistrement** : l'un voué à appuyer les pratiques corporatistes existantes, l'autre à satisfaire les nouveaux besoins de transparence. Quelles que soient les décisions auxquelles parvient le législateur, il est important de se souvenir que :

- Les définitions traduisent les réalités constitutionnelles et politiques fondamentales du pays pour lequel elles ont été conçues. Par conséquent, elles ne peuvent être transposées d'un système politique à l'autre sans avoir été soigneusement analysées et modifiées.

Lorsqu'il a été décidé d'instituer un registre et d'adopter une réglementation axée sur la transparence, l'efficacité sera plus vraisemblablement obtenue s'il existe une définition générale et inclusive :

- Des *lobbyistes* et des activités de *lobbying*.
- Du champ du *lobbying*.

En conclusion, la législation définit souvent les personnes soumises à enregistrement comme celles qui perçoivent une rémunération pour des activités de *lobbying*. Lorsque les législateurs n'ont pas donné de définition, les *lobbyistes* peuvent être invités à s'identifier en raison du fait qu'ils se livrent à certaines activités de *lobbying*, mais cette formule peut encourager l'inobservation. En général, les définitions sont affinées en précisant que certaines catégories d'acteurs échappent à l'obligation d'enregistrement. **Ces exclusions peuvent refléter des conventions constitutionnelles, l'histoire politique du pays ou les réalités pratiques de la conduite des affaires publiques.**

## **Divulgaration : qu'est-ce qui constitue un niveau d'information suffisant?**

### **Introduction**

L'un des principaux problèmes traités dans ce chapitre est d'identifier et de décrire les aspects du *lobbying*, dont la divulgation permettra aux autorités et au public de disposer de renseignements suffisants pour s'assurer que cette activité est conforme à l'intérêt public, et permettra également aux parlementaires de faire la part des choses entre les revendications des *lobbyistes* et la défense des intérêts de l'ensemble du public (*Sub-Committee on Bill C-43*, p. 20:18).

L'enjeu de la divulgation tient à la quantité et au niveau de détail de l'information. Pour atteindre l'objectif de transparence, il faut que la **divulgation soit significative**. La loi a d'autant plus de chances d'être appliquée, et une analyse fructueuse a d'autant plus de chances de pouvoir être réalisée en temps voulu si les divulgations sont pertinentes sans pour autant être surabondantes. Les membres de la première commission parlementaire canadienne à avoir étudié un projet de réglementation du *lobbying* ont admis qu'ils « s'étaient rendu compte à quel point il était difficile d'obtenir la transparence tout en garantissant que l'information désirée pour atteindre cet objectif soit pertinente et produite de façon à être aisément comprise par le grand public, les médias et les membres du Parlement » (Parlement du Canada, 1987). Fort de son expérience, Howard Wilson, **décrivait cet enjeu** de la façon suivante :

Cette question est au cœur d'un système d'enregistrement des *lobbyistes* et c'est sur ce point que l'on trouve le plus grand éventail de solutions dans les différentes juridictions. Il peut être très difficile de situer la ligne



de démarcation et cette délimitation peut être très controversée. Certains débats qui se, sont tenus au Canada et ailleurs sont partis de l'idée que, s'il est bon de pouvoir disposer de certaines informations par voie de divulgation, il ne peut être que mieux d'en avoir davantage. Il est parfois difficile de ne pas perdre de vue la raison d'être de l'enregistrement des *lobbyistes*; en d'autres termes, quel est le « mal » auquel on veut remédier (OCDE, 2006).

La divulgation est l'aspect de la réglementation des *lobbies* le plus susceptible de solutions complexes, judicieuses ou non. Dans un premier temps, la loi canadienne sur l'enregistrement des *lobbyistes*, se faisant l'écho des préoccupations de la commission parlementaire mentionnée ci-dessus, n'a imposé aux assujettis au Registre que des obligations modestes. À tel point qu'en fait, la première version de la loi était connue avec dérision sous l'appellation « loi des cartes de visite ». Les révisions ultérieures ont menacé d'encombrer la procédure d'enregistrement, la dernière en date exigeant des *lobbyistes* qu'ils présentent un rapport mensuel sur leurs contacts avec les hauts responsables de la fonction publique. Ces raffinements peuvent découler des enseignements à tirer des processus de *lobbying* et obéir au souci d'obtenir les renseignements qui illustrent le mieux comment les pouvoirs publics sont influencés, par exemple via les campagnes d'opinion ou en coalition. Cependant, aiguillonnés par les preuves de corruption et de scandale, **les législateurs imposent parfois des exigences plus strictes encore de divulgation**. Oubliant que l'inventivité des personnes sans scrupules est inépuisable, ils créent un dédale réglementaire qui intimide tout le monde sauf ceux qu'il est censé décourager (OCDE, 2006). Ainsi, l'information financière est très souvent visée et, pourtant, les coûts réels d'une campagne de *lobbying* sont extrêmement difficiles à évaluer. Les données qui sont demandées sont difficiles à obtenir et les renseignements fournis sont souvent incomplets, ce qui les vide pratiquement de leur substance.

Les principaux éléments que les *lobbyistes* sont tenus de déclarer sont :

- les intérêts qu'ils représentent ;
- l'objet du *lobbying* ; et
- les institutions publiques visées.

Chacun de ces éléments peut être développé. Dans les pays où une réglementation est en place depuis plusieurs années, les obligations de divulgation qui sont venues s'ajouter à la réglementation d'origine concernent le détail des dépenses, les techniques de *lobbying*, les membres de l'organisation et, lorsqu'ils sont autorisés, les honoraires conditionnels. Leur utilité dépend souvent de la manière dont les législateurs ont l'intention d'utiliser les renseignements collectés. Si le but est essentiellement de

déterminer et de faire connaître globalement au public les intérêts qui subiront les effets d'un changement de politique, des déclarations générales peuvent suffire. Si, par contre, les législateurs envisagent l'utilisation possible de l'information dans le cadre de poursuites pénales, une connaissance approfondie des activités des *lobbyistes* peut être utile. Ainsi, suite au scandale Abramoff, le sénateur John McCain préconisait d'élargir les obligations de divulgation, en faisant valoir que le FBI aurait pu identifier plus rapidement les activités d'Abramoff s'il avait disposé de plus amples informations (Continetti, 2006).

### **La formulation des principales obligations**

Cette section portera sur les principales obligations de divulgation découlant de la législation en vigueur. Avec l'expérience, on a créé de nouvelles catégories et cette expérience sera prise en compte pour tirer des conclusions générales sur l'utilité et l'applicabilité de ces nouvelles obligations. On évoquera également les obligations de divulgation auxquelles sont soumis les *lobbyistes* à « double mandat » et les problèmes que pose le choix du moment de la présentation des rapports et de la forme de ces rapports.

### **Les intérêts qui sont représentés : à qui cela profite-t-il?**

L'enregistrement identifie les *lobbyistes*, mais il **n'apporte guère de lumière sur les bénéficiaires** de leur action. Lorsqu'on s'en est rendu compte, on a obligé les *lobbyistes-conseils* à identifier leurs clients, ainsi que « toute personne ou organisation qui contrôle ou dirige les activités du client ou qui a un intérêt direct au résultat de l'activité de *lobbying* » (Government of British Columbia, 2003). Dans le cas des sociétés, cela inclut le nom des holdings ou des filiales, en particulier les filiales qui, pour reprendre la terminologie américaine, sont appelées à profiter de l'action des *lobbyistes*. Des divulgations similaires ont été exigées des *lobbyistes* représentant les intérêts des entreprises. Certains États américains vont plus loin. New York, par exemple, exige une copie du contrat de services ou de travail ainsi que le nom des affiliés. Au Texas, les associations doivent décrire leurs méthodes de prise de décision, estimer le nombre de leurs membres et désigner ceux d'entre eux qui sont influents pour la prise de décision. Le Texas demande également que les *lobbyistes* qui représentent des entreprises privées indiquent le nombre d'actionnaires, les dirigeants et/ou les administrateurs ainsi que le nom de toute personne détenant plus de 10 % des actions (OCDE, 2006).

Le *lobbying* exercé par les groupes d'intérêt pose de nombreux problèmes. Il n'est pas toujours évident de déterminer **si les membres d'un groupe d'intérêt sont les bénéficiaires directs des interventions du**

**groupe.** Les avantages que les membres retirent de telles démarches peuvent être clairs lorsque les entreprises participent à une organisation professionnelle qui fait du *lobbying* en vue d'obtenir une protection douanière ou des subventions; mais lorsque des organisations représentant des professionnels de la santé font du *lobbying* en vue d'une amélioration du système de santé, les liens ne sont absolument pas évidents. Ils sont encore plus difficiles à discerner lorsque le *lobbying* est le fait de groupes de défense d'intérêts publics comme *Amnesty International*. Cependant, il est largement reconnu qu'aussi altruiste que soit une activité de *lobbying* à l'origine, il est dans l'intérêt public que cette activité soit transparente. C'est pourquoi le *Livre vert sur l'Initiative européenne en matière de transparence*, rédigé par la Commission européenne, a proposé que les groupes soient tenus d'expliquer qui ils représentent, quelle est leur mission et comment ils sont financés<sup>20</sup>.

Les législateurs ont adopté plusieurs mécanismes de divulgation conçus pour déterminer **qui est derrière une activité de lobbying**. La législation fédérale des États-Unis exige des personnes qui s'inscrivent au registre qu'elles identifient les organisations qui, sur une période de six mois, ont contribué pour plus de 10 000 dollars à l'activité de *lobbying*, ou « qui planifient, supervisent ou contrôlent, en tout ou en grande partie » cette activité [loi des États-Unis 104-65, 109 Stat. 691, articles 4 (b)(3) et (4)]. La loi de l'Ontario de 1998 sur l'enregistrement des *lobbyistes* comporte une exigence similaire de divulgation des noms des personnes ou organisations ayant contribué pour plus de 750 dollars à des opérations de *lobbying* [loi modifiant la loi concernant le Commissaire à l'intégrité et les *lobbyistes*, 1998, lois de l'Ontario chap. 27, articles 4(7), 5(8) et 6(6)]. Même si toutes les autorités canadiennes ne fixent pas un seuil financier au-delà duquel les *lobbyistes* sont tenus de déclarer leur participation à une opération de *lobbying*, on demande habituellement aux *lobbyistes* d'identifier leurs partenaires à une coalition et/ou d'identifier les entités qui sont directement intéressées au résultat d'une campagne de *lobbying*.

Dans quelle mesure cette information est-elle significative? Il ne fait aucun doute que l'identification des entreprises prévoyant de tirer profit du résultat d'une campagne de *lobbying* est une information utile pour ceux qui cherchent à évaluer les pressions s'exerçant en vue d'un résultat spécifique. De plus, **cela permet d'attirer l'attention d'autres acteurs**, notamment le public, sur l'action menée pour obtenir des avantages publics. De même, puisqu'il n'est nullement difficile de dissimuler un intérêt particulier derrière un groupe d'intérêt réel ou fictif, il est utile de demander à ceux qui s'enregistrent d'identifier les bénéficiaires ou ceux qui dirigent l'activité. Que les renseignements détaillés portant sur des entreprises privées ou sur les structures de prise de décision des groupes d'intérêt soient véritablement

utiles aux responsables des autorités publiques et au public est une toute autre question, et la nécessité de disposer de tels renseignements dépend en partie de la possibilité ou de l'impossibilité de les trouver ailleurs. Ainsi, dans de nombreux pays, les associations sont tenues de donner des informations sur leurs statuts, leur structure financière et leurs dirigeants dans des registres spécifiques. Il semble qu'encombrer les bases de données sur le *lobbying* d'informations disponibles auprès d'autres sources aille à l'encontre de l'effet recherché.

### **Informations financières**

Les observateurs avertis du monde des *lobbies* font valoir que **pour déterminer à qui profitent les campagnes de lobbying, il faut suivre l'argent à la trace**. Il est donc compréhensible que les journalistes, les politiciens et le public soient soucieux d'obtenir des informations sur les coûts du *lobbying*. Intuitivement, la plupart des observateurs établissent une corrélation entre le niveau des dépenses de *lobbying* et l'enjeu de l'opération, et même si ce n'est pas toujours un guide infallible, c'est en général une hypothèse raisonnable. Il est également raisonnable pour le public d'interpeler les politiciens quand ils semblent brader des biens publics; les entreprises qui sont prêtes à dépenser énormément d'argent pour obtenir des mesures qui leur sont favorables entendent sans doute rentrer dans leurs frais aux dépens du contribuable ou du consommateur. Avoir une idée du coût de ces campagnes attire non seulement l'attention du public sur le montant des enjeux [Chenier (éd.), 2003]<sup>21</sup>, mais montre également que les responsables publics doivent s'efforcer de déterminer et prendre en compte les préférences de l'ensemble du public et les intérêts de ceux qui n'ont pas autant de moyens financiers<sup>22</sup>. ALTER-EU, alliance européenne pour une réglementation de transparence et d'éthique en matière de *lobbying*, résume ainsi l'argumentaire en faveur de l'information financière :

- **L'information financière améliore grandement la transparence globale du lobbying.** Les citoyens, de même que les journalistes et les décideurs, doivent pouvoir savoir quel est l'argent qui est dépensé au total pour les opérations de *lobbying*, avec une éventuelle ventilation, par exemple en fonction du domaine de l'action publique, de la branche d'activité ou du type de *lobbyiste*.
- **L'information financière est nécessaire pour identifier pleinement les clients des lobbyistes.** Si les lobbyistes sont obligés uniquement d'indiquer quels sont leurs clients, sans donner d'informations financières à leur sujet, un dispositif de divulgation ne pourra identifier les principaux acteurs d'une alliance stratégique ou d'un groupement de façade. Par exemple, si

une entreprise ou une association lance une campagne de *lobbying* à laquelle se joignent plusieurs autres entreprises ou associations apportant un soutien symbolique, un système sans divulgation financière ne révélera pas quels sont les principaux intérêts à l'origine de cette campagne. Le registre ne créera donc aucune transparence.

- **L'information financière permet de déceler les pratiques de *lobbying* mensongères et contraires à l'éthique.** Tout en contribuant à mettre en lumière les campagnes mensongères de *lobbying*, l'information financière peut permettre de déceler les pratiques de *lobbying* contraires à l'éthique. Par exemple, les données provenant du système américain d'information sur les lobbies ont l'ouverture d'une enquête sur le scandale dans lequel était impliqué le *lobbyiste* Jack Abramoff.

Les partisans de l'information financière s'appuient sur l'expérience américaine à la fois comme justification de leur point de vue et comme source de modèle réglementaire. Aux États-Unis, le législateur fédéral a commencé de s'attaquer au problème des dépenses des lobbies en 1946, lors de l'adoption de la *loi fédérale sur le lobbying*, en vertu de laquelle une série d'informations financières devaient être divulguées :

- La rémunération du *lobbyiste* et la durée de son emploi.
- Le montant perçu par le *lobbyiste* au titre de ses dépenses et la nature de ces dépenses.
- Des rapports trimestriels de mise à jour étaient exigés et devaient inclure : i) un état détaillé, établi sous la foi du serment, des sommes reçues ou dépensées au cours du trimestre précédent et ii) la personne à laquelle ces sommes avaient été versées et dans quel but (*Congressional Research Service*, 1986).
- D'autres rapports plus détaillés devaient identifier : i) chaque personne ayant versé une contribution de 500 USD ou plus au *lobbyiste* ou à son organisation, ii) le montant total de toutes les contributions faites pour l'année considérée, iii) chaque personne pour laquelle il avait été effectué une dépense de 10 USD ou plus, ainsi que le montant, la date et l'objet de la dépense, et iv) le montant total des dépenses faites par toute personne ou en son nom au cours de l'année civile.

Tout manquement à l'obligation de déclarer ces renseignements était passible d'une amende pouvant aller jusqu'à 5 000 USD ou d'une peine d'emprisonnement d'un an maximum; une condamnation pour infraction à la loi pouvait entraîner une plus lourde amende, une peine de prison plus sévère et une interdiction d'exercice pour une période pouvant aller jusqu'à trois ans.

### Encadré 2.5. **Respect des obligations déclaratives : les conclusions du rapport Socolar**

Malgré ces sanctions, dès 1991 Milton J. Socolar, Assistant spécial du Contrôleur général, se faisait l'écho d'un grand nombre d'observateurs aux États-Unis lorsqu'il déclarait au Sous-comité du Sénat sur la surveillance de la gestion du gouvernement que la loi « avait été largement inefficace ». Cet échec tenait en grande partie à une interprétation restrictive de la Cour suprême; dans l'affaire *United States c. Harriss* (347 US 612), la Cour a jugé que seuls les *lobbyistes* cherchant à communiquer directement avec des membres du Congrès au sujet d'une législation fédérale en discussion au Congrès ou à l'état de projet avaient l'obligation de s'enregistrer. Malgré tout, vu le rôle actif des membres du Congrès dans l'élaboration des lois, on a pu constater en fait qu'un grand nombre de *lobbyistes* s'enregistraient et soumettaient les rapports exigés. Toutefois, ces rapports laissaient beaucoup à désirer. Le groupe Socolar a examiné les enregistrements de 1989 et conclu :

« L'information soumise par les *lobbyistes* enregistrés était souvent incomplète et tardive. Les 6 000 *lobbyistes* faisaient état d'un montant total de recettes de 234 millions USD et d'un montant total de dépenses de 76 millions USD au titre de l'année 1989. Quelques 62 % des rapports exigés ont été soumis avec un retard variable et plus de 90 % d'entre eux étaient incomplets. Il ne nous a pas été possible de déterminer dans quelle mesure des rapports qui auraient dû être soumis ne l'ont pas été, mais d'après les entrevues que nous avons pu avoir, il y a lieu de penser que ces cas sont nombreux ».

L'enquête a porté sur 1 107 rapports; 375 (34.9 %) n'indiquaient aucune recette ou dépense. Dans 905 cas (90.5 %), il n'y avait aucun paiement ni encaissement de rémunérations ou commissions. Un nombre similaire de *lobbyistes* s'étaient apparemment passés de locaux et de services connexes. Les *lobbyistes* étaient un peu moins nombreux (84.6 %) à s'être passés de téléphone, et 75.1 % avaient exercé leur activité sans voyager, dîner dans de bons restaurants ou engager des frais de représentation.

Le rapport Socolar n'attribuait pas les carences des rapports exclusivement aux problèmes liés aux obligations d'information financière. Le manque de précision des définitions, l'insuffisance des directives et l'existence de formulaires qui étaient des « modèles de confusion » ont contribué à cette situation, mais le fait que les obligations étaient formulées d'une manière qui laissait beaucoup d'éléments à la discrétion des *lobbyistes* eux-mêmes et l'absence d'un suivi efficace ont clairement joué un rôle. Par ailleurs, au début de la période considérée, lorsque la reprographie était balbutiante et que la communication électronique n'existait pas, les obstacles matériels à la transmission, à l'accès et au stockage de l'information concernant les *lobbies* ont probablement découragé les *lobbyistes* de s'enregistrer et les médias d'enquêter sur les activités de *lobbying*. Le *Government Accounting Office* a recommandé que les *lobbyistes* soient tenus de déposer leurs contrats et que des contrôles soient régulièrement effectués au hasard.

## Nouvelles lois

Les recommandations du *General Accounting Office* n'ont pas été mises en œuvre. Au lieu de cela, après bien des années de discussions et, bien sûr, de *lobbying*, **la loi de 1946 a été remplacée** par la loi de 1995 sur le *lobbying* [(LDA) US Public Law 104, 65, 109 slat 691]. Cette nouvelle loi couvre désormais le *lobbying* auprès du personnel du Congrès et de l'exécutif « exerçant des fonctions à caractère confidentiel ou se rattachant au choix, à la formulation ou à la défense des politiques » (US *House of Representatives*, 1995). Elle a aussi cherché à obtenir des informations financières significatives en instituant des seuils de revenu déclenchant le processus d'enregistrement et en demandant des estimations « de bonne foi » des recettes et dépenses. Les cabinets de *lobbying* étaient tenus de s'enregistrer si une opération de *lobbying* allait produire des recettes d'un montant égal ou supérieur à 5 000 USD sur une période de six mois, montant ajusté pour tenir compte de l'inflation. Les organisations étaient sujettes à un seuil de dépenses de 20 000 USD pour la même période. En cas d'enregistrement, il fallait soumettre un rapport semestriel comportant soit des estimations « de bonne foi » des recettes et dépenses, soit une copie de la déclaration d'impôt soumise par le cabinet ou par l'organisation en vertu du Code des impôts [US Public Law 104-65, 109 Stat. 691, articles 3 (a), 3 (b)(3) et (4); 5 (3) et (4)].

Cette tentative de maîtrise des aspects financiers du *lobbying* s'est également heurtée à des difficultés, ce qui a amené Loree G. Bykerk (2004) à conclure que « nombreux sont ceux qui font du *lobbying* pour le compte d'intérêts organisés, de gouvernements étrangers et de sociétés et qui n'enregistrent même pas leur identité et encore moins leurs intérêts particuliers ou leurs dépenses de *lobbying*, contrairement à ce que la loi exige ». Cette appréciation semble être confirmée par une comparaison du *Government Accounting Office* confrontant les déclarations « de bonne foi » et les déclarations faites au service des impôts, qui permet de constater que les deux définitions non seulement ont des finalités différentes, mais ne couvrent pas les mêmes personnes, ce qui fait qu'elles aboutissent à des informations différentes; une année les *lobbyistes* peuvent ainsi « changer de définition d'une année sur l'autre et choisir celle qui leur permet de divulguer le moins d'informations possibles »<sup>23</sup>. Une loi modificative a ultérieurement précisé comment les définitions devaient être utilisées [*The Lobbying Disclosure Technical Amendments Act of 1998* (Public Law 105-166)].

Ces deux dernières années, à la suite d'une vague de scandales, le Congrès a revu le dossier du *lobbying*, notamment les problèmes d'information financière. Ce **réexamen** a abouti en septembre 2007 à l'adoption de la loi de 2007 sur l'honnêteté des dirigeants et la transparence des affaires publiques, qui a profondément modifié la loi de 1995. Deux des modifications essentielles

concernent l'information sur les recettes et les dépenses. La première a trait à la **fréquence des rapports**. Elle n'est plus semestrielle, mais trimestrielle, et les rapports doivent être soumis 20 jours (au lieu de 45 jours) à compter du début de chaque trimestre (articles 5 (b) 3 et 4). La deuxième modification concerne le **lien entre le lobbying et le financement des campagnes politiques**. Chaque semestre, il doit être rendu compte des contributions versées par les *lobbyistes* enregistrés aux candidats à des fonctions politiques et à des organisations politiques (y compris les organisations contrôlées par les *lobbyistes*, les comités de soutien politique et les comités des partis). À la différence des rapports trimestriels, ces rapports semestriels doivent préciser la date de versement des fonds, les bénéficiaires de ces fonds et leur montant. Une information similaire doit être transmise pour les dépenses se rattachant à des manifestations, réunions et événements comparables en vue de la levée de fonds [article 5 (d)]. Dès son entrée en fonction, le président Obama a pris un décret sur les engagements éthiques du personnel de l'exécutif qui, par exemple, interdit dans l'administration les pratiques de « pantouflage » et les cadeaux de la part des *lobbyistes*<sup>24</sup>.

### Utilité des informations divulguées

**On peut évaluer l'utilité de ces informations** en examinant les sites internet des nombreux groupements américains d'intérêt public qui mènent une action pour réformer le *lobbying* et les élections. *Common Cause*, *MoveOn*, *Public Citizen* et le *Center for Public Integrity* ne sont que quelques-uns des organismes qui dépouillent les données disponibles via le Service des archives du Sénat et la Commission fédérale électorale, à la recherche d'informations concernant les pressions exercées sur les agents publics. Cette base de données se révèle très efficace pour recenser les dépenses que les principaux groupes d'intérêt consacrent à la publicité, au *lobbying* et au soutien des politiciens qui leur sont favorables. Les grandes organisations de défense des citoyens l'utilisent pour attirer l'attention sur l'ampleur des dépenses des principaux groupes d'intérêts et sur l'impact qu'elles peuvent avoir sur certaines décisions. Par exemple, *Public Citizen* a étudié une opération engagée par les pétroliers pour obtenir près d'un milliard USD de financements publics pour la recherche sur l'extraction dans les puits en voie d'épuisement; selon *Public Citizen*, les compagnies pétrolières auraient pu facilement financer elles-mêmes ces recherches. Cette étude a mis en lumière le rôle d'un haut fonctionnaire de l'ère Clinton, qui a piloté la campagne de *lobbying* et le financement d'un fonds en faveur du député Tom DeLay. Les pétroliers ont atteint leurs objectifs avec un amendement de dernière heure d'un projet de loi sur l'énergie (O'Donnell, 2007).

Manifestement, la LDA contribue à la transparence de l'action des pouvoirs publics au niveau fédéral. Les dernières révisions de cette loi devraient permettre de détecter en temps utile les activités de *lobbying* et



donner un nouvel éclairage des relations entre les *lobbyistes* et le législateur. Mais on peut légitimement se demander si la démarche américaine est transposable ailleurs.

### **Les spécificités des États-Unis**

Parce que le système législatif américain confère aux membres du corps législatif un degré exceptionnel d'influence sur la réglementation, il en résulte un environnement dans lequel le *lobbying*, à l'égard des hauts fonctionnaires de l'exécutif et des membres du Congrès, est non seulement plus intensif, mais aussi plus ouvert que dans un grand nombre d'autres pays, où l'exécutif est généralement la principale source (et souvent la seule) de modification des lois et des politiques. Dans ces pays, faire pression sur le législateur est souvent bien moins efficace que faire pression sur les membres du gouvernement et sur les fonctionnaires.

En outre, **le système électoral américain est assez différent** de ceux d'un grand nombre d'autres pays. Il accorde beaucoup d'importance au financement par le public, alors que très souvent de stricts plafonds sont fixés pour les contributions financières des électeurs ou des entreprises et associations et pour les dépenses de campagne. En outre, le financement public des élections est souvent la norme. Par conséquent, en fonction de la structure du système électoral, on peut alors réglementer plus efficacement, par le biais de la loi électorale, l'étroite relation entre *lobbying* et financement d'une campagne électorale.

Enfin, **le souci américain du pluralisme** aboutit à la multiplication des organismes de surveillance, amplement soutenus par des fondations et par des dons individuels. Ces organismes sont extrêmement actifs dans la surveillance des activités de *lobbying* en général et de celles qui s'exercent en particulier dans certains domaines. Leur vigilance compense le très faible montant que le gouvernement consacre à son action à l'appui de la réglementation du *lobbying*. En 1995, par exemple, la Commission des affaires judiciaires de la Chambre des représentants estimait, en recommandant l'adoption de la LDA, que le coût ne dépasserait pas annuellement 500 000 USD, montant extrêmement faible par rapport aux dépenses des *lobbyistes*; en 1975, les *lobbyistes* en poste à Washington auraient gagné 100 millions USD par an, chiffre qui atteignait 2,5 milliards USD en 2006<sup>25</sup>. Un montant record de 3,28 milliards USD a été dépensé en 2008 aux États-Unis au niveau fédéral, avec près de 15 000 *lobbyistes* enregistrés<sup>26</sup>. Les dépenses de *lobbying* ont, elles aussi, fortement augmenté au niveau des États; en 2006, par exemple, elles dépassaient 270 millions USD en Californie et 150 millions à New York, avec dans chaque cas plus de 3 000 *lobbyistes* enregistrés<sup>27</sup>. Dans la plupart des pays, la société civile ne dispose pas d'un aussi large éventail d'organismes de surveillance qu'aux États-Unis. Par conséquent, dans

ces pays, le suivi, l'analyse et la publication des données résultant des obligations d'information financière incombent nécessairement aux autorités publiques, qui ont rarement les ressources nécessaires pour étudier ces données financières complexes et procéder le cas échéant aux enquêtes qui s'imposent.

### **Le cas du Canada**

L'expérience canadienne illustre tout à fait cet aspect. Lorsque le Parlement fédéral a envisagé une réglementation du *lobbying*, ces **différences très marquées** ont conduit un groupe bipartisan de députés canadiens à recommander de ne pas imposer d'obligations d'information financière. Ce groupe de députés avait rencontré les responsables des registres des *lobbyistes* de Washington et de Sacramento et avait entendu des témoignages d'horizons divers. Même la Coalition contre les pluies acides, groupement canadien de défense de l'environnement opérant également aux États-Unis, qui était favorable à des obligations d'information financière, a mis en garde contre de lourdes obligations déclaratives. La Coalition a examiné, pour la commission parlementaire, les divers formulaires de la procédure américaine d'enregistrement et a mis en lumière la charge financière et les autres coûts que représentait cette procédure<sup>28</sup>. D'autres groupements ont eux aussi souligné ces difficultés. Par exemple, l'Association médicale canadienne a soumis les commentaires suivants :

L'Association médicale canadienne juge qu'il serait très difficile de donner des informations exactes sur les dépenses de *lobbying*, à moins que ce terme soit défini avec plus de précisions. Nous ne pouvons rendre compte, pour le CMA, que des activités ayant un intérêt direct et intrinsèque pour l'Association ou ses membres, par exemple les activités de *lobbying* de l'Association en vue d'une déductibilité accrue des cotisations à un plan d'épargne-retraite enregistré. Mais il n'est pas possible de rendre compte précisément du coût des activités des antennes locales des associations, des divisions provinciales, des organismes spécialisés, des conseils et comités de l'Association, du personnel, etc., qui se rapportent aux avis formulés par l'Association et contribuent à l'action des pouvoirs publics pour une multiplicité d'activités comme la maîtrise des effectifs médicaux ou les travaux du Comité consultatif des soins de santé du Service correctionnel du Canada<sup>29</sup>.

Pour les autorités réglementaires, ces difficultés ne sont rien par comparaison aux problèmes qui se posent pour une campagne de *lobbying* de grande envergure et de longue durée. Un bon exemple est la bataille qui s'est livrée dans de nombreux pays depuis les années 60 au sujet de la réglementation concernant le tabac. Les *lobbies* des industriels et des

défenseurs de la santé ont constitué un grand nombre de coalitions – parfois de grande dimension – dont les membres se livrent à un large éventail d'activités comme le parrainage et l'analyse de recherches scientifiques, l'organisation de campagnes locales visant à faire pression sur les autorités aux divers niveaux d'administration, le *lobbying* direct, de vastes opérations publicitaires, le patronage de groupements partageant les mêmes points de vue, la tenue de conférences, les protestations et pétitions de masse, le montage de campagnes de presse, les actions en justice et, ces dernières années, l'utilisation d'Internet<sup>30</sup>. Vouloir retracer les dépenses liées à ce *lobbying* est quelque peu illusoire et représente un véritable défi pour les autorités réglementaires.

Ces considérations, auxquelles il faut ajouter le fait que le gouvernement de l'époque ne voulait consacrer qu'un budget limité au registre des *lobbyistes*, ont convaincu la commission parlementaire canadienne qu'**une divulgation financière approfondie était hors de question** et que la complexité de l'analyse et du contrôle de l'information financière était telle que le coût de cette mesure était bien supérieur à ses avantages. C'est ce point de vue qui prévaut encore au niveau fédéral au Canada et dans toutes les provinces qui réglementent le *lobbying*, sauf au Québec, où la loi sur la transparence et l'éthique en matière de *lobbyisme* exige que les *lobbyistes-conseils* indiquent dans quelle tranche de valeur (il y en a quatre) se situe le montant de ce qui a été reçu ou sera reçu<sup>31</sup>. Selon André Côté, Commissaire au *lobbyisme*, cette information sert d'indication pour l'importance qu'un client attache à une campagne de *lobbyisme*<sup>32</sup>. Il en résulte que **d'autres** obligations de divulgation et d'autres formes de réglementation du *lobbying* peuvent être tout aussi utiles que l'information financière. À cet égard, il est intéressant de noter que les réformes américaines récentes ont prêté davantage attention à l'interdiction de certaines activités de *lobbying* qu'aux obligations de divulgation financière.

**Les dons**, les voyages financés par les *lobbyistes*, les réceptions et le *lobbying* de la part d'un conjoint ont été de plus en plus limités. Une réglementation efficace des **mouvements entre le secteur public et le secteur privé, les interdictions résultant de la loi électorale**, l'information sur toutes les communications avec de hauts fonctionnaires, la divulgation des postes occupés précédemment dans la fonction publique et dans les partis politiques, l'interdiction des honoraires conditionnels, l'utilisation de codes ayant force de loi et de lourdes sanctions anticorruption peuvent suffire pour mettre en lumière l'intense *lobbying* qui s'exerce sur la population relativement peu nombreuse des politiciens et des fonctionnaires de l'administration centrale, et décourager ainsi la corruption. On pourra objecter que toutes ces mesures n'améliorent pas la transparence. Mais elles sont nombreuses à contribuer à cette amélioration, et les autres répondent à des impératifs aussi importants, à savoir éradiquer la corruption et favoriser la

### Encadré 2.6. **Accroître la transparence : le rôle de l'information financière**

Il existe néanmoins de solides arguments en faveur d'une divulgation financière. Ce n'est pas parce que les dépenses électorales sont réglementées, par exemple, qu'il faut totalement exclure la divulgation des activités des *lobbyistes* à l'occasion d'une campagne électorale, car ces activités peuvent avoir des conséquences financières. Ce n'est pas parce que les politiques publiques sont en grande partie le fruit des réflexions de l'administration qu'on peut être assuré que certains intérêts n'investiront pas dans de **coûteuses campagnes de lobbying**. Au contraire, le *lobbying* indirect mobilisant l'opinion publique pour influencer sur les décisions ministérielles est souvent utilisé pour contrecarrer les avis des fonctionnaires et il coûte plutôt cher. L'organisation et la nature des campagnes de *lobbying* peuvent évoluer, mais leur coût peut être très élevé, comme l'illustrent les batailles réglementaires concernant le tabac qu'on a évoquées précédemment. Il est important de savoir le montant de l'argent est dépensé pour influencer le public. Enfin, le pouvoir, qu'il soit exercé par le législateur, par un ministre ou par un fonctionnaire, est toujours susceptible de corruption, ce qui justifie donc non seulement une application vigilante des lois anticorruption, mais aussi la mise en œuvre de réglementations, imposant notamment des obligations d'information financière, qui contribuent à mettre à jour la corruption.

Ces considérations, et d'autres, montrent qu'une **information financière est souhaitable**. Mais, ce qu'on veut dire ici, c'est qu'il ne faut pas exagérer la valeur de cette information et que la démarche des États-Unis, tout en étant adaptée aux mécanismes politiques de ce pays, devra sans doute être grandement modifiée si on veut l'appliquer ailleurs. La réglementation a une efficacité maximale lorsqu'elle tient parfaitement compte de la façon dont les politiques sont élaborées et de la localisation des pressions les plus probables. Par exemple, on peut se demander si la solution adoptée au Québec permet d'obtenir une information suffisante, mais en tout cas elle reconnaît que, l'élaboration des politiques ayant des caractéristiques différentes de celles observées aux États-Unis, les mesures qui sont prises pour déterminer comment l'action des pouvoirs publics est influencée par l'argent, doivent elles aussi être différentes. Il en est de même pour la réglementation fédérale du *lobbying* au Canada. Dans ce pays, l'exécutif prédomine dans la formulation des politiques et les obligations de divulgation ne doivent pas viser avant tout les tentatives qui sont faites pour influencer les différents législateurs, comme c'est le cas aux États-Unis, mais les relations entre les *lobbyistes* et les fonctionnaires influents et également les innombrables façons d'agir sur l'opinion publique.

transparence dans l'action des pouvoirs publics. En revanche, il serait possible, dans beaucoup de pays, d'accroître plus efficacement la transparence en s'intéressant de plus près à l'argent dépensé pour influencer l'opinion publique.

En résumé, il ne faut pas surestimer, dans la plupart des pays, l'efficacité de l'information financière; c'est un volet utile de la réglementation du *lobbying*, mais son utilité est maximale lorsqu'elle est conçue et mise en œuvre de façon à refléter le système de prise de décision publique qu'elle est censée contrôler et servir.

### Objets du lobbying

Indéniablement, le public et les autorités doivent savoir ce que les campagnes de *lobbying* essaient d'obtenir. Dans bien des cas, les protagonistes sont tout à fait enclins à **révéler la cause qu'ils servent**, mais, dans d'autres, ils ont d'impérieuses raisons d'opacifier leurs objectifs. Leurs motifs ne sont pas nécessairement illicites; ils traduisent probablement le plus souvent les pressions de la concurrence dans le monde des affaires. On dit que les données canadiennes sur l'enregistrement des *lobbies* sont consultées avec empressement non pas tellement par les politiciens, les fonctionnaires ou les journalistes, mais par les *lobbyistes* eux-mêmes, parce qu'ils y trouvent des indications utiles sur le travail de leurs concurrents et les opportunités que les entreprises exploitent<sup>33</sup>.

Ceci pose un dilemme aux responsables du registre : avec quelle précision faut-il formuler la demande d'informations concernant l'objet du *lobbying*? Si cette demande est formulée en termes trop précis, elle aura l'effet indésirable de faire du tort à l'entreprise. Si elle est formulée en termes trop vagues, l'intérêt public sera violé. La loi américaine de 1995 sur le *lobbying* rend compte de ce dilemme lorsqu'elle prescrit que la personne qui s'enregistre doit déclarer quels sont les « grands domaines dans lesquels elle pense s'engager » et :

... dans toute la mesure où cela est faisable, les problèmes particuliers qui ont (à la date de l'enregistrement) déjà été traités ou qui seront vraisemblablement traités dans le cadre des activités de *lobbying* [articles 4 (b) (5) (a) et (b)].

La loi canadienne est moins précise. Elle demande que soient communiqués les renseignements utiles à la détermination de l'objet de la communication avec le titulaire d'une charge publique ou à l'organisation d'une réunion, ainsi que toute autre information concernant le sujet indiqué - et également les renseignements utiles permettant d'identifier toute proposition de loi, résolution, tout règlement, toute politique et tout programme ainsi que tout don, toute contribution, tout avantage financier ou

tout contrat [loi sur l'enregistrement des *lobbyistes* (codification de mars 2005), articles 5 (2) (g) et (h)]. Dans les conseils qu'ils prodiguent aux *lobbyistes*, les responsables de l'enregistrement indiquent que les entités qui s'enregistrent doivent non seulement **préciser l'objet de leur activité de lobbying** (nom et nombre à l'appui), mais également donner une brève description de la raison pour laquelle elles font du *lobbying* en rapport avec la loi ou le projet de loi etc. ci-dessus mentionné (par exemple façon d'appliquer la loi, réexamen de la loi,...)<sup>34</sup>.

L'information ainsi obtenue varie considérablement. Prenons l'exemple des enregistrements récents de la part de l'Université Queen's et de l'Université de Calgary, deux institutions ayant des intérêts comparables. Le président de l'Université Queen's, dépositaire de la signature pour l'enregistrement, a fait savoir que l'université envisageait du faire du *lobbying* dans les domaines suivants : « action publique, chaires de recherche au Canada, aide aux étudiants et aide financière à l'enseignement supérieur, politique d'immigration, commercialisation, financement indirect de la recherche, réforme du droit d'auteur, propriété intellectuelle, réforme fiscale, donations charitables, acquisitions foncières et initiatives concernant les sciences de la santé ». On peut bien imaginer les hauts responsables de l'université réfléchissant longuement pour établir cette liste qui est loin de couvrir tout l'éventail des domaines d'action auxquels s'intéressent les universités canadiennes. L'Université de Calgary a opté pour une déclaration plus succincte, proposant de faire du *lobbying* dans les domaines suivant : « l'éducation postsecondaire, le financement, la recherche-développement, la technologie du changement climatique, le développement durable et l'innovation ». Il est peu probable que l'Université de Calgary s'intéresse moins que l'Université Queen's à la politique de l'immigration (elle a trait aux étudiants et au recrutement du personnel) ou que l'Université Queen's, qui travaille depuis plusieurs années au développement d'une automobile propulsée à l'énergie solaire, néglige des questions liées « à la technologie du changement climatique, au développement durable et à l'innovation ».

Tout cela montre à quel point **il est difficile d'apporter des réponses satisfaisantes aux exigences de divulgation** et qu'il serait plus raisonnable de partir de l'hypothèse, comme certaines pratiques européennes semblent le faire, qu'une simple déclaration de la sphère d'intérêt du *lobbyiste* est suffisante pour alerter les observateurs sur les ramifications des activités de *lobbying*<sup>35</sup>. Toutefois, dès que l'on commence à analyser certaines des réponses faites par les *lobbyistes* agissant au nom d'organisations plus spécialisées, on se rend compte que ce raisonnement n'est pas valable. Deux stratégies sont en effet possibles. D'un côté, la personne qui s'enregistre peut indiquer une longue liste de législations ou de programmes entrant dans le champ de ses activités de *lobbying*, en espérant ainsi dissimuler l'objet

principal de sa campagne dans une masse de détails. D'un autre côté, une description concise – telle qu'une demande d'enregistrement récente au nom d'un groupe technologique précisant seulement que le groupe centre ses activités de *lobbying* sur la « stratégie d'innovation du Canada » et organise des « réunions » – n'apporte guère plus d'informations<sup>36</sup>. Il se peut que la difficulté de décrire une tâche complexe sur un bref formulaire électronique explique le caractère vague et insignifiant de ces renseignements et qu'il ne s'agisse pas d'une tentative d'opacifier cette activité. Quoi qu'il en soit, cela justifie qu'on ait donné pouvoir à certains fonctionnaires de demander un complément d'information lors de l'enregistrement.

En conclusion, les législateurs ont **le choix entre accepter une description générale des objectifs des lobbyistes ou exiger d'eux qu'ils fournissent des détails plus précis** sur la législation, le programme, la politique ou toute autre activité des pouvoirs publics à laquelle ils s'intéressent plus particulièrement. Dans le premier cas, les législateurs doivent s'attendre à ce que les intéressés déclarent leurs objectifs en termes très généraux, ce qui implique qu'il est pratiquement impossible de discerner la véritable finalité de la campagne de *lobbying*. La loi américaine et la loi canadienne tentent d'imposer une divulgation plus significative en demandant tout d'abord une déclaration générale concernant le domaine d'intervention et en exigeant ensuite des renseignements sur la législation ou la politique spécifique que l'activité entend viser ou sur l'avantage qu'elle compte en retirer. Comme indiqué précédemment, l'information ainsi produite peut ne pas être très probante. Les lois américaines sont celles dont on peut s'attendre généralement à ce qu'elles exigent l'enregistrement de contrats et d'autres documents. Il se peut qu'une divulgation véritablement significative ne puisse être obtenue qu'en combinant ces exigences. Si l'on associe aux rapports succincts, actuellement remplis sur formulaire à l'obligation de déposer certains documents, et si l'on confère aux responsables du registre le pouvoir de demander des clarifications et/ou de procéder à des investigations, on pourra probablement obtenir la divulgation d'informations significatives.

Il faut se souvenir que la divulgation n'est pas en elle-même de nature à informer complètement les titulaires de charges officielles ou le grand public de l'objet d'une campagne de *lobbying* ni des procédés sur lesquels elle s'appuie. Pour qu'une divulgation soit efficace, **le législateur doit bien saisir quel est le type d'information qu'il faut recueillir pour mettre à jour les ramifications d'une campagne de lobbying** et pour alerter les autorités sur le caractère illicite de certaines opérations. Pour atteindre ce dernier objectif, les responsables du registre doivent avoir le pouvoir de demander la clarification des informations qui leur sont soumises et de mener leurs enquêtes jusqu'au stade des véritables poursuites pénales. Pour atteindre le premier objectif,

deux conditions sont nécessaires : les responsables du registre doivent avoir le pouvoir de demander des clarifications, et il faut qu'il y ait en place à la fois une administration compétente et un segment du public – parmi les journalistes, les groupes de défense des citoyens et les intérêts rivaux – qui soient en mesure de déterminer les implications de l'information fournie et de mener un débat public sur les questions qui en découlent.

### Les cibles du lobbying

Le régime d'enregistrement des lobbies s'efforce d'**identifier quels sont, dans les processus de décision, les points où les lobbyistes ont cherché à exercer une influence**. Toutefois, il existe de grandes différences quant au volume de l'information exigé et à la couverture des institutions publiques. Les registres européens semblent demander le plus souvent une liste des intérêts cherchant à être représentés devant des commissions parlementaires et des autorités administratives spécifiques. Aux États-Unis, la LDA décrit « les contacts de lobbying » devant faire l'objet d'un rapport comme « toute communication orale ou écrite... à un membre de l'exécutif ou du législatif régi par la loi » faite au nom d'un client. Cependant, dans leur rapport semestriel, les lobbyistes doivent fournir la liste des services des Chambres du Congrès et des organismes fédéraux qui ont été contactés au nom de leurs clients [articles 3(8) (a) et 5 (b) (2) (B)]<sup>37</sup>. La loi canadienne sur l'enregistrement des lobbyistes traite la quasi-totalité de la fonction publique comme étant susceptible d'être influencée par le lobbying [article 2 (1)], et elle exige des lobbyistes qu'ils identifient lors de leur premier enregistrement tout ministère ou toute autre institution gouvernementale avec lequel ils communiquent ou souhaitent communiquer [article 5 (2)].

Dans le passé, la législation fédérale canadienne n'obligeait pas les lobbyistes à **désigner les titulaires de charges publiques** avec lesquels ils étaient en contact. Même lorsque les lobbyistes établissaient des contacts avec ces personnes dans un contexte purement social, ils n'étaient pas tenus de les désigner, mais de signaler les « communications informelles » avec les fonctionnaires non cités d'organismes spécifiés. Toutefois, la nouvelle loi fédérale sur la responsabilité exige maintenant des lobbyistes d'Ottawa qu'ils identifient tout titulaire d'une charge publique de haut rang (titulaires de postes désignés) avec lesquels ils sont en rapport. Les titulaires d'une charge publique de haut rang sont les ministres de la Couronne, les sous-ministres, les sous-ministres adjoints et associés, et les autres responsables désignés. Cette information doit être communiquée mensuellement, avec indication de la date de la communication et de « tout élément... permettant d'identifier le sujet de la communication » [loi fédérale sur la responsabilité, status of Canada, 55 Eliz. II, 2006 chapitre 9, articles 67 (2) et 69 (4)]. Il s'agit là de l'obligation de divulgation qui va le plus loin dans les réglementations



actuelles du *lobbying*, et il sera intéressant de voir si elle permet aux décideurs, aux médias et à l'opposition parlementaire, d'une part, et au grand public, d'autre part, de disposer d'informations significatives. On peut penser que le public aura une idée très précise de la fréquence avec laquelle les *lobbyistes* sont en rapport avec les titulaires de charges publiques de haut rang et du moment auquel ont lieu ces contacts. Il ne fait pas de doute non plus que si ces informations sont correctement déclarées, cela pourra aider l'autorité publique à poursuivre les actes illicites de *lobbying*. Par contre, les rapports entre titulaires de charges publiques et *lobbyistes* pourraient aussi devenir de plus en plus formels, dans la mesure où tous deux s'efforceront d'éviter toute manifestation éventuelle d'une influence indue. D'un autre côté, l'administration du mécanisme de déclaration sera onéreuse. Le *Lobby Monitor* prédit que...

... comme dans le cas de nombreuses autres lois de transparence, cette loi sera victime de l'un ou l'autre des deux problèmes suivants : une information pertinente (intentionnellement) noyée dans un océan d'informations inutiles et sans pertinence, ou une information à ce point tronquée qu'elle est juste conforme à la lettre, mais non à l'esprit de la loi... (*The Lobby Monitor*, 2006).

D'autres conséquences sont possibles : l'établissement de contacts ne devant pas être déclarés, soit en abaissant le point de contact au-dessous du niveau de la hiérarchie ministérielle donnant lieu à déclaration, soit en s'en tenant à des réunions « fortuites » avec les titulaires de charges publiques visés. À l'inverse, le *Monitor* se demande si les membres de la haute fonction publique ne seront pas inondés de communications provenant de *lobbyistes* dont les clients insistent pour ne laisser aucun titulaire d'une charge publique dans l'ignorance de leurs besoins. En définitive, le *Monitor* s'attend à ce que les obligations de déclaration soient remplies d'une façon suffisamment floue pour ménager « autant d'ambiguïté et d'anonymat que possible », de sorte « qu'après la dépense d'argent, de temps et d'efforts, le public sera peut-être un peu plus pauvre, mais pas mieux informé ». C'est bien ce qui pourrait se passer. Malgré tout, la *loi fédérale sur la responsabilité* accorde également au Commissaire au *lobbying* plus d'indépendance que n'en avaient les responsables antérieurs. Par conséquent, les *lobbyistes* pourraient se rendre compte qu'il n'est plus aussi facile d'obtenir des réglementations floues.

Enfin, on notera que **la réglementation des lobbies exclut généralement de l'obligation de déclaration certains types de communications**. Toutes les législations nord-américaines examinées aux fins de la présente étude dispensent de cette obligation les présentations officielles lors d'auditions législatives ou autres qui ont un caractère public. Les communications faites en vue de demander des renseignements ou qui sont liées à des questions

spécifiques d'application ou d'interprétation sont également exclues. Les avocats prodiguant des conseils à leurs clients sur « l'interprétation ou le sens d'un texte ou sur une action législative ou administrative », pour citer le manuel du *lobbying* de Hawaï, sont généralement dispensés de l'obligation de faire rapport, à moins que la communication ne constitue une tentative de *lobbying* [Restrictions au *lobbying* et manuel pour les rapports au titre de la loi sur les *lobbyistes*, chapitre 97, lois révisées de Hawaii, article 3 (5)]. Certaines législations excluent les communications qui répondent à des demandes d'information émanant d'agents publics. C'est le cas d'un projet de loi récemment introduit en Alberta, mais les parlementaires d'Ottawa ont conclu que de telles demandes peuvent donner lieu à connivence entre les titulaires de charges publiques et les *lobbyistes* et traitent donc ces demandes comme des communications relevant du *lobbying* [article 4 (2) (c)]<sup>38</sup>. La plupart de ces exclusions sont censées couvrir des communications qui entrent dans la catégorie des dossiers publics, ont trait à l'application particulière de réglementations, se situent dans le cadre des relations entre un avocat et son client ou concernent des demandes d'information. Toutefois, suivant le degré de précision avec lequel l'exclusion est formulée, il est parfois possible à des *lobbyistes* expérimentés d'utiliser ces communications pour faire ce qui revient à du *lobbying*. Ainsi, une demande d'information apparemment anodine peut inciter un agent de la fonction publique à adopter la ligne d'action souhaitée par le *lobbyiste*.

### **Autres obligations de divulgation**

Il peut être bien plus facile de saisir les implications d'activités de *lobbying* lorsque les noms des clients ou d'autres bénéficiaires potentiels sont connus. **Il est également important de pouvoir identifier les institutions qui font l'objet d'un *lobbying***, puisque cela permet de retracer les processus de décision et d'attirer l'attention des titulaires de charges publiques et d'autres personnes sur la nécessité de veiller à ce que tous les problèmes et tous les points de vue soient pris en compte. Cependant, d'autres informations dont la pertinence n'est pas toujours manifeste sont parfois exigées. Bien que ces obligations aient pu être introduites dans le processus réglementaire pour faire face à certaines situations, elles peuvent acquérir une vie propre et devenir un élément pratiquement permanent, quelle que soit leur véritable utilité et en dépit du fait qu'elles risquent d'alourdir sans raison tant la réglementation que l'analyse des informations.

D'une façon générale, ces adjonctions ont deux objectifs. Tout d'abord, on pense qu'elles aident à **mettre en lumière l'impact du *lobbying* sur la prise de décision**. Deuxièmement, elles peuvent venir renforcer d'autres réglementations. Quelques-unes d'entre elles répondent à de double objectif.

Dans la première catégorie, on trouve, en droit américain, l'obligation d'identifier les **intérêts étrangers**. Cette obligation a son origine dans la loi de 1938 sur l'enregistrement des agents étrangers applicable aux personnes travaillant pour le compte de gouvernements (exception faite des représentants diplomatiques) ou de partis politiques étrangers, d'entreprises ou d'autres organisations étrangères, en diffusant leur propagande ou en s'adonnant à d'autres activités politiques. La loi a été modifiée par la suite pour la centrer plus particulièrement sur la collecte d'informations concernant les *lobbyistes* représentant des entreprises étrangères; en 1995, elle a été incorporée à la loi sur le *lobbying*, ce qui traduit peut-être la moindre utilité de ces informations à une époque où la majeure partie de la politique économique intérieure doit tenir compte des conditions économiques mondiales (*US General Accounting Office*, 1990). La loi canadienne sur l'enregistrement des *lobbyistes* impose une obligation très différente quand elle exige de la divulgation :

... des renseignements utiles à la détermination des moyens de communication que le *lobbyiste* utilise ou compte utiliser pour communiquer avec le titulaire d'une charge publique, notamment par un appel au grand public, directement ou au moyen d'un média de grande diffusion, pour persuader celui-ci de communiquer directement avec le titulaire d'une charge publique en vue de faire pression sur lui afin qu'il appuie un certain point de vue [articles 5 (2) (j) et 7 (3) (k)].

En visant les **campagnes grand public** lancées par les *lobbyistes*, les législateurs espéraient probablement que les décideurs seraient capables de faire la part des choses. Dans la mesure où, vu la sophistication du *lobbying* moderne, il est peu probable qu'une campagne d'une certaine importance ne bénéficie pas du concours de *lobbyistes* professionnels ou d'opérations grand public, cet espoir était probablement irréaliste, et l'information qu'on peut ainsi obtenir est peut être plus intéressante pour les analystes du *lobbying* que pour les décideurs publics. Toutefois, cette disposition comporte d'autres avantages, puisque les titulaires de charges publiques peuvent demander des rapports sur les communications « à caractère non officiel », lors notamment de réceptions, conférences etc.

Parmi les **obligations de divulgation** renforçant ou complétant d'autres règlements, on peut citer celles exigeant des renseignements :

- sur l'exercice antérieur d'un emploi dans la fonction publique ou d'une charge publique ;
- sur les contrats d'honoraires conditionnels; et
- sur les financements publics.

Le premier élément conforte les moratoires que doivent respecter les ex-titulaires de charges publiques. Le second peut attirer l'attention des responsables des questions financières sur les infractions aux règlements

régissant l'attribution de marchés lorsque des honoraires conditionnels sont en cause, et le dernier se fait l'écho des règlements interdisant aux organismes publics le *lobbying* en faveur des politiques qu'ils souhaitent.

### **Divulgence du lobbying lorsqu'il émane du législateur même**

#### **Le lobbying pratiqué par les législateurs**

L'expression « **lobbying par double mandat** » a probablement son origine en Suède où, d'après le rapport du Parlement européen sur la réglementation du *lobbying* et des intergroupes dans les Parlements nationaux des États membres, il y aurait certaines discussions au sujet des dangers que présente le « double mandat » dans le cas des parlementaires exerçant des activités au sein de groupes d'intérêt ou d'autorités publiques. Cet aspect a été évoqué précédemment, lorsqu'on a comparé le statut des groupes d'intérêt dans les pays corporatistes et les pays pluralistes. Bien qu'en Suède ce débat semble ne pas avoir modifié le statu quo, il a entraîné dans d'autres pays des changements dans la manière dont les législateurs divulguent leurs relations avec certains groupements.

La question fondamentale est de déterminer si un législateur, représentant son électorat, se place en situation de **conflit d'intérêts** lorsqu'il agit en qualité de représentant d'un organisme collectif, tel un syndicat ou une organisation patronale. En France, les députés à l'Assemblée nationale sont expressément tenus de ne faire usage de leurs prérogatives que dans l'exercice de leurs fonctions publiques et ne sont pas autorisés à appartenir à une association ou un groupement défendant des intérêts privés, locaux ou professionnels ou à prendre des « engagements envers de tels groupes concernant leurs activités parlementaires si le fait d'être membre d'une telle association ou groupement, ou de prendre de tels engagements, implique l'acceptation d'instructions obligatoires » (Malone, 2004). Comme indiqué précédemment, d'autres pays européens ont adopté une démarche totalement différente. L'Allemagne, la Suède et le Danemark considèrent non seulement que la représentation d'entités collectives est compatible avec l'élection au Parlement, mais qu'elle est dans l'intérêt public, puisqu'elle contribue à la formation d'un consensus sur les principales politiques. Cette vision des choses explique probablement le fait qu'il ne semble pas y avoir dans ces pays de règles régissant la divulgation des intérêts des parlementaires.

Le débat qui a lieu au Royaume-Uni sur cette question en illustre la complexité. Pendant de nombreuses années, il a refait surface périodiquement et, selon Grant Jordan (1998), il a presque débouché, dans les années 90, sur une réglementation complète du *lobbying*. Les *lobbyistes* eux-mêmes étaient soi-disant en faveur d'une telle mesure mais, de façon inopinée, le mouvement

en ce sens a cédé la place à une « réglementation des législateurs plutôt que des *lobbyistes* ». **Les parlementaires britanniques représentaient des intérêts particuliers depuis des générations**, et les tentatives faites pour limiter leurs activités ont rencontré une forte résistance. Toutefois, le débat sur leurs activités de conseil a été alimenté par une série de scandales liés au *lobbying*, et peu à peu des contrôles ont été imposés. Ils ont pris plusieurs formes : résolutions sur la conduite des parlementaires, mise en place de comités sur les normes et création d'un registre des intérêts des membres faisant état de toute source extérieure de rémunération liée « à la prestation de leurs services en qualité de membre du Parlement » (Allen, 1996). Le 6 novembre 1995, la Chambre des Communes a adopté une résolution ayant trait à « la conduite des membres », leur interdisant d'être rémunérés pour leurs activités de défense d'intérêts dans certaines situations. Comme pour les résolutions antérieures, l'interdiction générale a été tempérée par une disposition ultérieure :

... en particulier aucun membre de la Chambre ne peut, en contrepartie d'une quelconque rémunération, d'honoraires, d'un paiement, d'une récompense ou de tout autre avantage en nature, direct ou indirect, que le membre ou toute personne de sa famille a reçu, reçoit ou compte recevoir – i) se faire l'avocat d'une cause ou d'un sujet, ni soulever une telle cause ou un tel sujet, au nom de tout organisme ou individu extérieurs, et ii) à la faveur de tout discours, de toute question, motion, introduction d'une proposition de loi ou de tout amendement à une motion ou à une proposition ou un projet de loi, faire pression sur tout autre membre de l'une quelconque des Chambres du Parlement, ni sur les ministres, pour qu'ils le fassent (Allen, 1996).

En d'autres termes, si les parlementaires ont vu **restreindre leurs possibilités d'engager un débat au nom d'intérêts extérieurs**, il ne leur a pas été interdit de faire du *lobbying* de façon informelle au nom de ces intérêts. Par conséquent, les règles régissant la divulgation des intérêts des membres du Parlement ont continué à être appliquées et ont été renforcées, puisqu'elles prévoient désormais l'obligation de déclaration d'intérêts sur toute question devant être traitée par la Chambre, la communication au Commissaire aux normes de conduite, des contrats impliquant la prestation de services par les membres dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires, et l'interdiction faite aux membres de constituer, de prendre part ou de se joindre, à des délégations auprès de ministres ou d'agents de la fonction publique, lorsque les questions appelées à être traitées ont trait exclusivement à l'organisme dans lequel le membre a un intérêt rémunéré. Ces règles obligent également les membres à rendre compte des mandats d'administrateur, des activités de conseil et des autres activités professionnelles pour lesquelles ils pourraient

percevoir une rémunération en échange des conseils qu'ils pourraient donner pour les activités de *lobbying* à l'égard de membres, de ministres et de titulaires de charges publiques (Allen, 1996).

D'après le *Sixième rapport de la Commission des normes de conduite dans la vie publique*, ces mesures ont « **considérablement modifié la perception du lobbying parmi les membres du Parlement** ».

Nos témoins sont, dans leur vaste majorité, d'avis que le fait d'avoir soumis les membres du Parlement à une réglementation leur interdisant d'exercer des activités rémunérées de promotion d'intérêts particuliers a modifié l'approche adoptée par Westminster dans un sens favorable. L'évaluation de l'ex-Commissaire parlementaire aux normes de conduite a été rassurante :

« Pour autant que je sache, les liens financiers avec les *lobbyistes* sont désormais rompus. Certains liens non financiers se révèlent embarrassants, mais du moins a-t-on vu disparaître dans ce cadre le spectre de l'exercice d'une influence à titre pécuniaire »<sup>39</sup>.

Pour récapituler : tout en interdisant aux membres de se livrer directement et officiellement à des activités de promotion d'intérêts particuliers et de participer à certains types de réunions, la Chambre des Communes britannique exige de ses membres qu'ils enregistrent et déposent tout contrat en vertu duquel ils sont amenés à offrir des services liés à l'exercice de leurs fonctions parlementaires, notamment des services de conseil, et qu'ils fassent état de leurs intérêts dans toute question traitée par la Chambre.

### ***Le lobbying par les membres de la famille, les assistants parlementaires et les journalistes***

Le Royaume-Uni a également traité la question du *lobbying* exercé par le personnel de soutien d'un membre du Parlement. Dans la mesure où il a **accès sans restriction** au Palais de Westminster, ce personnel peut assez facilement se mettre en rapport avec des membres et être en position d'exercer une influence. Des registres ont été institués à l'intention des assistants parlementaires et des journalistes. Il est demandé aux journalistes de faire état « aussi bien de l'emploi qui leur permet de bénéficier d'un laissez-passer que de toute autre activité professionnelle ou de tout autre emploi rémunéré pour lesquels leur accès privilégié au Parlement peut avoir une importance », et les assistants parlementaires doivent déclarer « toute activité pertinente rémunérée », c'est à dire « dont on peut raisonnablement penser que son exercice est favorisé par l'accès aux bâtiments parlementaires, à leurs services et à leurs installations ». Les assistants parlementaires doivent également déclarer les cadeaux qu'ils ont acceptés (Allen, 1996).

Depuis quelques années, le *lobbying* exercé par des membres de la famille est devenu un problème. À Washington, où il n'est pas rare de voir des mariages entre parlementaires et *lobbyistes*, le Sénat a récemment adopté un ensemble de mesures déontologiques qui **empêche notamment les conjoints de tirer parti de leur statut de membre de la famille pour se livrer à des activités de lobbying** auprès des membres du Congrès (Kirkpatrick, 2006; Birnbaum et Weisman, 2007).

### *Obligations de divulgation dans le cas des intergroupes*

Le renforcement du pouvoir exécutif et le déclin concomitant de l'influence du parlementaire de base ont conduit à la création de groupes chargés d'examiner de façon informelle des questions très larges. La composition et les centres d'intérêt de ces groupes varient selon les dossiers du moment qui retiennent l'attention du public et des parlementaires. Ces groupes peuvent être qualifiés de groupes parlementaires, caucus ou intergroupes et leur organisation et leurs délibérations ne sont pas très institutionnalisées.

Lorsque ces groupes sont composés entièrement de législateurs qui sont indépendants d'un intérêt quelconque, et lorsqu'ils bénéficient d'un personnel de soutien fourni par des responsables de la législature elle-même, leur présence et leurs activités doivent être traitées comme faisant partie du fonctionnement normal de la législature. Toutefois, lorsque ces groupes admettent des membres qui ne sont pas des législateurs ou lorsque leur personnel de soutien est mis à disposition par des intérêts extérieurs, on peut se demander dans quelle mesure ils ne sont pas susceptibles d'être influencés.

Le Parlement britannique soumet les groupes, dont les membres appartiennent à plus d'un parti, à l'obligation de déclarer le nom des responsables du groupe ainsi que l'origine et la nature de tout avantage qu'ils reçoivent, et notamment la fourniture d'une assistance en personnel par des organisations ou des personnes extérieures ainsi que toute information professionnelle pertinente ayant trait à ce personnel extérieur (Allen, 1996). **Les intergroupes doivent également respecter les règles parlementaires** régissant leur organisation, leur composition et l'influence que peuvent exercer des intérêts extérieurs. Bien qu'actuellement le Parlement britannique semble être la seule instance législative à avoir élaboré des règles sur ce point, la Commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen a récemment proposé une résolution en vue d'une plus grande « clarté » des activités des intergroupes : une liste des intergroupes enregistrés et non enregistrés figurerait sur le site internet du Parlement, avec déclaration des intérêts financiers des présidents des intergroupes (Parlement européen, 2007).

### **Divulgaration : concilier transparence et efficacité**

En conclusion, la divulgation est un élément clé du renforcement de la transparence du lobbying. C'est aussi le « ventre mou » de la réglementation dans ce domaine. Les obligations de divulgation efficaces sont celles fournissant des informations qui, **de la manière la plus succincte et la plus exacte** :

- rendent compte de la finalité de l'activité de *lobbying* ;
- identifient les bénéficiaires de cette activité ; et
- permettent de repérer quelles sont les fonctions et les institutions qui sont visées.

Même lorsque la réglementation réussit à mettre en évidence ces renseignements de base, cela ne signifie nullement que les processus de décision soient transparents ou satisfassent les besoins légitimes d'information des principaux acteurs du processus législatif. Selon ces besoins, **des divulgations supplémentaires seront nécessaires**. Les législateurs et les ministres, par exemple, voudront savoir d'où provient le *lobbying* et s'il traduit un profond courant dans l'opinion publique. Par conséquent, ils ont intérêt à obtenir la divulgation de renseignements concernant les coalitions et les techniques de *lobbying* qui recherchent le soutien de l'opinion. Ils ont également intérêt à déterminer d'où provient l'information et si elle est crédible, cette information étant au cœur des préoccupations des analystes des politiques. Les organismes de surveillance au service du public – et d'autres intérêts – souhaitent avant tout que les informations révèlent par qui les *lobbyistes* ont été entendus et dans quelle mesure il a été prêté attention aux divers camps. Enfin, les garants officiels de l'intégrité publique voudront pouvoir disposer de documents qui les aideront à débusquer les opérations illicites de *lobbying*. Vouloir satisfaire ne serait-ce que ce type d'utilisateurs de l'information divulguée – et ils ne sont certainement pas les seuls à réclamer qu'on élargisse le champ des divulgations – pourra créer un système d'obligations déclaratives si lourdes qu'elles s'autodétruiront.

Étant donné cette tendance à des obligations déclaratives sans cesse plus pesantes, les autorités réglementaires doivent garder à l'esprit que, même si les possibilités sont vastes dans ce domaine, il est important d'observer quelques **règles de base**, à savoir :

- L'information recherchée et collectée doit être **pertinente** par rapport aux objectifs fondamentaux de transparence, d'intégrité et d'efficacité.
- La demande d'information doit être **réaliste** en termes pratiques et juridiques.
- L'information doit pouvoir être **diffusée** efficacement au public, aux législateurs et aux agents publics.



Les besoins d'information qui nécessitent une démarche moins parcimonieuse pourront être satisfaits de la manière suivante. Lorsque la transparence est primordiale, mais que l'autorité réglementaire craint de voir le public, y compris les médias, submergé d'informations, les renseignements complémentaires pourront être fournis par **hyperlien**. Lorsque l'éventualité de poursuites judiciaires est envisagée, il est de première importance de pouvoir disposer d'une documentation et d'archives très complètes. Toutefois, dans ces circonstances, le meilleur mode de réglementation est sans doute d'obliger les *lobbyistes* à **conserver des archives** pendant un certain délai ou de les produire dans le cadre d'une procédure spécifique.

Afin de renforcer toutes les obligations de divulgation, les responsables du registre doivent avoir le pouvoir de demander la clarification des renseignements fournis, de procéder à des investigations plus poussées et de saisir la police le cas échéant.

Enfin, il faut noter que dans le cas de législateurs autorisés à faire du *lobbying*, les règles de divulgation doivent être un peu différentes de celles auxquelles sont astreints les autres *lobbyistes*. Un membre d'une instance législative a des privilèges et des opportunités que n'ont pas les autres citoyens. Par conséquent, il a une **obligation particulière** de révéler toute activité en rapport avec des intérêts extérieurs qui résulte spécifiquement de son rôle de législateur. Des obligations similaires doivent incomber au personnel législatif et aux journalistes parlementaires.

## Procédures et technologies de mise en œuvre des obligations déclaratives

La réglementation du *lobbying* a retenu l'attention du législateur dans une grande partie de l'Europe et de l'Amérique du Nord, mais, comme on l'a vu, l'adoption de réglementations n'est pas générale. Les mesures elles-mêmes ne sont nullement uniformes et la manière dont elles sont administrées est souvent le reflet des particularités des organes législatifs qui les adoptent. Ainsi, il peut y avoir des registres spécifiques pour chacune des chambres. Certains registres peuvent être consultés par Internet et les déclarations mêmes peuvent se faire en ligne. Par exemple, le Registre australien des *lobbyistes* auprès de l'administration<sup>40</sup> est un document public contenant des informations sur les *lobbyistes* qui interviennent auprès de l'administration pour le compte de leurs clients. D'autres registres semblent s'appuyer sur des documents qui ne se prêtent pas à une consultation sur un site web.

### Déclaration électronique et obligation déclaratives

Quoi qu'il en soit, l'intérêt que suscite actuellement la réglementation du *lobbying* va de pair avec une plus vive prise de conscience de l'utilité de l'outil

informatique pour la mise en œuvre des obligations déclaratives. La soumission en ligne a permis la collecte et la diffusion d'un bien plus grand nombre de renseignements que ne pouvaient l'imaginer les premiers responsables de la réglementation du *lobbying*. Globalement, on peut dire que la **soumission électronique a rendu réalisable la réglementation moderne**. Ses avantages sont nombreux :

- Les déclarants peuvent soumettre leurs documents efficacement depuis leurs bureaux<sup>41</sup> ;
- Les formulaires produisent des renseignements quantifiables, facilitant de ce fait l'analyse ;
- Les renseignements peuvent être aisément stockés et archivés, et les frais de stockage de la documentation sont considérablement réduits ;
- L'accès en ligne aux rapports et aux déclarations élimine la centralisation physique de l'information et met cette information à la disposition du public et des autorités, ce qui facilite la transparence.

Cela étant, la gestion électronique des documents concernant le *lobbying* peut faire obstacle à la transparence. C'est particulièrement le cas des formulaires demandant la divulgation d'informations sur l'objet du *lobbying*. Il est évident que les responsables du registre doivent acquérir une certaine expérience dans la mise au point de formulaires produisant des réponses informatives et, lorsque de telles réponses ne peuvent être obtenues, ils doivent avoir des pouvoirs d'investigation.

De plus, la soumission de déclarations en ligne ne peut satisfaire tous les besoins d'information aux fins de la réglementation du *lobbying*. Bien qu'il soit relativement facile de soumettre électroniquement des contrats et autres documents d'affaires, les législateurs doivent se demander s'il est légal ou **dans l'intérêt public** de mettre cette information à la disposition du public. Il peut être plus judicieux de détenir certaines informations sous forme confidentielle ou de demander à ceux qui sont soumis à enregistrement et à leurs clients de conserver des archives afin de pouvoir les produire dans le cadre d'une éventuelle enquête.

La surabondance d'informations peut également poser un problème. Comme certains *lobbyistes* s'en sont rendu compte, **une profusion d'informations peut masquer les objectifs du lobbying** tout aussi efficacement qu'une sous-information. Une collecte d'informations trop bien intentionnée peut également se révéler inutile. Ainsi, des comptes de dépenses détaillés peuvent en définitive laisser transparaître bien peu de choses, et la soumission de volumineuses archives concernant des réunions officielles ou officieuses entre titulaires de hautes fonctions publiques et *lobbyistes* donne parfois peu d'informations utiles, si ce n'est pour les enquêteurs les plus persévérants et les plus expérimentés. Obliger les personnes

astreintes à enregistrement et leurs clients à déclarer ou conserver ce genre d'informations peut faciliter la réglementation de l'activité de *lobbying*, et donc être nécessaire. Toutefois, l'existence de ces informations sur le site web du registre risque tout simplement d'inhiber le public et de l'empêcher de poser des questions sur des activités de *lobbying* qui devraient être transparentes. Si les législateurs décident de multiplier les obligations déclaratives, ils pourront trouver utile de subdiviser les sites en deux parties afin que des informations sommaires puissent être complétées par des rapports plus étoffés consultables par hyperliens.

En résumé, la soumission en ligne a grandement facilité l'enregistrement et le contrôle des *lobbies*. Toutefois, il y a des limites à son utilisation. Bien que la technologie permette de traiter de grandes quantités de données, les capacités humaines restent limitées lorsqu'il s'agit d'y accéder et l'inventivité des individus qui veulent dissimuler leurs activités est sans bornes. C'est pourquoi les gestionnaires des procédures d'enregistrement doivent concevoir minutieusement les formulaires, afin de recueillir des informations véritablement utiles, et les législateurs doivent éviter d'alourdir les obligations déclaratives au point qu'il soit difficile pour le public d'assimiler l'information. Il est essentiel de pouvoir disposer de méthodes supplémentaires d'archivage et de consultation de l'information et de la documentation; de même faut-il que les réglementations autorisent les responsables du registre à demander des compléments d'information et à mener des enquêtes.

### Délais

Les délais impartis pour l'exécution des obligations déclaratives sont aussi importants que la divulgation elle-même. Pour qu'une divulgation serve l'intérêt public, elle doit être faite et actualisée **rapidement**. La loi fédérale canadienne dispose qu'un rapport initial doit être établi dans les dix jours à compter du début de l'activité de *lobbying* [loi sur l'enregistrement des *lobbyiste* (2004), article 5 (1.1)], et la loi américaine (LDA, 1995, article 4 a.1) fixe un délai de 45 jours. À Washington, les personnes soumises à enregistrement sont tenues de présenter des rapports semestriels actualisant les renseignements fournis initialement, mais à Ottawa la nouvelle loi fédérale sur la responsabilité exige un rapport mensuel sur certaines activités telles que la communication avec des titulaires de charges publiques de haut rang<sup>42</sup>.

### Codes de déontologie

Les codes de déontologie font de plus en plus partie intégrante d'une réglementation moderne des *lobbies*. Trois types de codes s'appliquent désormais au *lobbying* dans plusieurs pays.

Les moins coercitifs sont les **codes professionnels** adoptés dans plusieurs pays par les associations constituées **par les lobbyistes** eux-mêmes. Ces associations représentent les *lobbyistes* auprès des pouvoirs publics et des autres secteurs du monde des affaires. Elles s'efforcent de professionnaliser la communauté du *lobbying*, en organisant des formations et en mettant au point des codes de déontologie professionnelle qui, d'une certaine manière, s'inspirent des codes régissant les professions traditionnelles. Ces efforts sont entravés par la nature des activités mêmes de *lobbying*. Contrairement à la médecine, au droit, à l'architecture ou à l'ingénierie, le *lobbying* est un domaine d'activité auquel il est relativement facile d'avoir accès. Il n'exige pas de longues études; il n'y a pas de validation des titres des nouveaux *lobbyistes*. En outre, aucun Parlement n'a encore conféré à ces embryons d'organismes professionnels les mêmes pouvoirs disciplinaires que ceux que détiennent les professions libérales classiques. En effet, il n'est nullement besoin de faire partie d'un organisme professionnel pour pouvoir exercer. Le fait que de nombreux *lobbyistes* appartiennent à la profession juridique entrave également les efforts déployés pour créer et imposer aux praticiens une identité professionnelle unique. Par conséquent, bien que certaines associations de *lobbyistes* aient tenté de discipliner les praticiens indociles<sup>43</sup>, la facilité d'accès à cette activité et l'ignorance dans laquelle se trouve le public de l'existence de ces codes professionnels ont grandement anéanti ces efforts. Les codes énoncent d'importantes règles de base pour les *lobbyistes* dans leurs relations mutuelles et dans leurs relations avec leurs clients et avec les pouvoirs publics, mais puisque la mise en application en est extrêmement limitée, ils ne freinent guère les *lobbyistes* qui ne veulent pas respecter les règles.

**Les codes concernant l'emploi et l'après-emploi** ainsi que les règles régissant le comportement des membres des législatures ont, sous plusieurs aspects, plus d'influence sur le comportement des *lobbyistes*. Ainsi, une des conditions pour avoir accès au Parlement européen est que les *lobbyistes* « doivent se conformer strictement » aux règles qui exigent des parlementaires qu'ils déclarent les rémunérations ou autres avantages (y compris une assistance en personnel) qui leur sont offerts par des tiers, et doivent veiller à ce que les rapports appropriés aient été enregistrés<sup>44</sup>. Ils doivent également se conformer aux dispositions du statut des fonctionnaires en cas de recrutement d'anciens fonctionnaires et respecter les règles ayant trait au comportement des parlementaires et de leurs assistants. Plusieurs pays ont maintenant adopté des règles qui régissent la conduite des membres de la législature et des agents publics, et bien que les *lobbyistes* ne soient pas spécifiquement tenus de les respecter, les conséquences qui résulteraient pour les fonctionnaires du non-respect de ces règles ont un effet dissuasif sur leur comportement, et par voie de conséquence, sur celui des *lobbyistes*.

Quelques pays **imposent des codes de déontologie aux lobbyistes**, soit comme condition d'accès aux législatures et aux services gouvernementaux soit, comme c'est le cas au Canada, dans le cadre de la loi sur le *lobbying*. Comme on l'a vu, le Parlement européen, en vertu de l'article 9 (4) de son règlement, accorde aux *lobbyistes* un laissez-passer permanent à condition qu'ils respectent un code de déontologie. Certaines dispositions de ce code viennent d'être commentées. D'autres exigent des *lobbyistes* qu'ils divulguent aux parlementaires et aux autres titulaires de charges publiques auxquels ils ont affaire, les intérêts qu'ils représentent et qu'ils s'abstiennent de certaines activités<sup>45</sup>. Tout manquement au code peut entraîner le retrait du laissez-passer du *lobbyiste* et lui interdire ainsi l'accès au Parlement.

Certains États américains associent également l'enregistrement des *lobbyistes* à des codes formels ou *de facto*. L'Iowa, par exemple, n'a pas de code, mais interdit aux *lobbyistes* d'induire intentionnellement en erreur les agents publics sur des faits liés au *lobbying*, d'adresser des communications non autorisées à des agents publics; d'accepter des honoraires conditionnels ou de servir de relais pour le financement de campagnes. Wilson observe qu'en Californie « chaque personne qui s'enregistre en tant que *lobbyiste*... doit suivre périodiquement un cours de déontologie des *lobbyistes* », organisé par les commissions de déontologie de la législature de l'État. L'agrément en qualité de *lobbyiste* dépend de l'assistance à ce cours. Wilson constate également que l'État du Texas a adopté un code de déontologie des *lobbyistes*, mais qu'il porte essentiellement sur les relations entre le *lobbyiste* et ses clients (OCDE, 2006).

### **Le code de déontologie de nature législative en vigueur au Canada**

Les autorités canadiennes semblent être les seules à avoir mis en place **un code de déontologie de nature législative**. Les modifications de la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes* qui sont entrées en vigueur en 1996 autorisaient le Conseiller en éthique à élaborer un code applicable à toutes les personnes devant faire l'objet d'un enregistrement et aux *lobbyistes* salariés [article 10 (2) (1)]<sup>46</sup>. Le Québec et Terre-Neuve ont introduit par la suite des dispositions similaires<sup>47</sup>. Le code, qui est entré en vigueur en 1997, comprend deux volets; une déclaration de principes et un ensemble de règles qui découlent de ces principes. Il y a **trois principes** qui exigent des *lobbyistes* qu'ils se conduisent avec intégrité honnêteté, franchise et professionnalisme. Pour reprendre les termes de Wilson, il s'agit là d'« objectifs à atteindre », alors que les règles fixent les « normes » prescrites par ces principes. Ainsi, le principe de franchise (ou de transparence) s'appuie sur **trois normes** : l'obligation de révéler aux autorités quels sont les bénéficiaires de l'activité de *lobbying* et quel en est l'objet; l'engagement de transmettre des informations exactes, en prenant soin de ne pas induire en erreur ceux qui font l'objet de

démarches de *lobbying*; l'obligation de rappeler au titulaire d'une charge publique que le *lobbyiste* doit lui-même se conformer à la loi et au code. Les normes ayant trait à l'intégrité et à l'honnêteté se limitent à l'engagement de respecter la nature « confidentielle de l'information obtenue et de ne pas utiliser ce type d'information » au détriment du client, de « l'employeur ou de l'organisation ». Le principe de professionnalisme est couvert par les règles relatives aux conflits d'intérêts, qui exigent des *lobbyistes* qu'ils évitent de représenter des intérêts contradictoires ou concurrents et de placer les titulaires de charges publiques dans des situations de conflit d'intérêts.

Ces dispositions, tout en n'étant pas très extensives, sont susceptibles d'être interprétées assez largement et peuvent être modifiées et renforcées. Ce qui est peut-être plus important, c'est que la loi révisée sur l'enregistrement des *lobbyistes*, qui entérine le Code, confère également au directeur des *lobbyistes* les pouvoirs nécessaires **pour enquêter en cas de suspicion d'infraction** au code, ce qui a considérablement renforcé ses prérogatives pour l'application de la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes*. En outre, le rapport final de toute enquête conduite en application de la loi, doit être transmis au Parlement. Le directeur des *lobbyistes* n'a que des pouvoirs limités pour prendre d'autres mesures lorsqu'il est avéré que la loi et notamment le Code a été enfreint. La décision d'engager des poursuites judiciaires incombe au Procureur général. Toutefois, dans le monde du *lobbying*, où la réputation joue un grand rôle, la présentation au Parlement d'un rapport négatif faisant autorité, et l'intérêt qu'il suscitera par la suite dans les médias, peuvent avoir de lourdes conséquences<sup>48</sup>.

### **Politique de la Commission européenne**

En ce qui concerne les codes de déontologie, la question centrale n'est pas tant celle de leur contenu que celle de leur statut. **Doivent-ils être non contraignants ou être appliqués en ayant recours à des incitations? Doit-il s'agir de réglementations à part entière?** Dans son Livre vert de 2006 sur la transparence, la Commission européenne a encouragé les organisations faitières de praticiens européens des affaires publiques à rédiger leurs propres codes de déontologie en s'appuyant sur les trois critères minima suivants :

- Les *lobbyistes* doivent agir avec honnêteté et toujours déclarer l'intérêt qu'ils représentent.
- Ils ne doivent pas diffuser d'informations trompeuses.
- Ils ne doivent pas offrir d'incitations, sous quelque forme que ce soit, en vue d'obtenir des informations ou de recevoir un traitement préférentiel.

La Commission constate avec satisfaction que diverses organisations faitières ont adopté des codes **non contraignants** sur la base de ces normes, et que certaines d'entre elles ont également introduit des sanctions telles que le

blâme ou la radiation. Tout en faisant observer que seuls les *lobbyistes-conseils* sont tenus d'observer les codes, le *Livre vert* donne à penser que les autorités européennes sont réticentes à l'idée d'imposer ces codes et de les réglementer. Il invite la profession à rédiger un code applicable à tous les *lobbyistes*, qui ferait partie d'un système non contraignant, administré par la Commission, et dont l'efficacité serait assurée au moyen d'incitations et de sanctions (Commission européenne, 2006). Savoir si un tel système peut garantir que les normes seront respectées est un point discutable qu'il vaut mieux considérer après avoir examiné les procédures en vigueur pour assurer l'application de ces normes.

Le *Livre vert* a été soumis pour examen et **consultations** aux États membres et aux instances officielles au cours de l'été 2006 et un rapport faisant la synthèse des positions du public a été publié en mars 2007. Ce rapport montre que ni le public, ni les *lobbyistes* ne partageaient l'optimisme de la Commission, qui considérait qu'il était possible de parvenir à une participation volontaire à un registre ou à l'adhésion à un code de déontologie (Commission des Communauté de l'Union européenne, 2007). La Commission, reconnaissant qu'une autoréglementation du *lobbying* n'était pas viable, a entrepris la rédaction d'un projet de code de déontologie, qui a été discuté avec les acteurs concernés durant l'été 2007. Elle a proposé un ensemble de règles découlant du principe suivant :

On attend des groupes d'intérêt qu'ils adoptent une attitude conforme aux principes d'ouverture, de transparence, d'honnêteté et d'intégrité, comme l'attendent d'eux les citoyens dans un système démocratique. La Commission considère que les groupes qui s'inscrivent dans son registre public acceptent de se conformer à ces principes (Commission européenne, 2008).

Dans ce cadre, la Commission a adopté le Code de conduite pour les représentants d'intérêts<sup>49</sup>, qui énonce **sept règles de base** devant être respectées par ces représentants, à savoir :

- Indiquer leur nom et leur organisation.
- Se présenter de manière exacte lors de l'enregistrement afin de ne pas induire en erreur un tiers et/ou le personnel de l'UE.
- Déclarer leurs clients et les intérêts qu'ils représentent.
- Veiller à ce que les informations transmises aux institutions de l'UE soient, à leurs connaissances, exactes, complètes et actualisées.
- Ne pas obtenir et ne pas chercher à obtenir malhonnêtement des informations de la part des institutions de l'UE.
- Ne pas inciter les fonctionnaires de l'UE à enfreindre les règles de comportement qui leur sont applicables.

- S'ils emploient d'anciens membres du personnel de l'UE, respecter l'obligation qui incombe à ces derniers de satisfaire aux règles et aux exigences de confidentialité qui leur sont applicables.

Tout en ne souhaitant pas renoncer entièrement à une **approche incitative de l'enregistrement**, la Commission a proposé de mettre en place de nouvelles mesures en ce sens. Elle a également proposé de nouvelles obligations déclaratives, en particulier dans le domaine financier. Le 23 juin 2008, la Commission a officiellement lancé le Registre des représentants d'intérêts. En un an, plus de 1 700 représentants d'intérêts se sont enregistrés<sup>50</sup>, La Commission espère qu'en définitive, un registre unique sera mis en place pour l'ensemble des institutions de l'Union européenne.

## Assurer le respect des normes

### **Stratégies en vue d'assurer le respect des normes**

L'imposition de sanctions est souvent la première solution qu'adoptent les législateurs qui tentent de remédier aux problèmes découlant de pratiques irrégulières de *lobbying*. **Les sanctions sont un élément nécessaire de la réglementation du lobbying, mais elles sont rarement assez sévères pour avoir un effet véritablement dissuasif.** Ainsi, même de lourdes amendes ou peines de prison peuvent ne pas intimider les *lobbyistes* qui escomptent d'importants profits s'ils permettent à leurs clients de remporter de gros marchés publics. Là encore, l'expérience américaine est très instructive, le scandale Abramoff n'étant que le dernier exemple illustrant la ferme conviction de certains *lobbyistes* qu'il leur est possible d'avoir des comportements illégaux ou, du moins, se situant nettement au-delà des limites de comportement professionnel acceptées, sans être pour autant inquiétés. En mai 2006, Robert S. Mueller, directeur du FBI a révélé que, depuis les attentats du 11 septembre, son institution avait affecté plus de 200 agents à des enquêtes anticorruption, dans le cadre du renforcement de ses activités anti-terroristes. En 2004-05, on pouvait constater ce qui suit :

Plus de 1 060 agents publics avaient été condamnés pour corruption, dont 177 fonctionnaires fédéraux, 158 fonctionnaires des États, 360 agents des collectivités locales et 365 policiers, d'après les statistiques du FBI. Le nombre de condamnations a augmenté de 27 % entre 2004 et 2005 (Johnston, 2006)<sup>51</sup>.

Les États-Unis ne sont pas seuls en cause. Le Canada a récemment connu son propre « scandale des commandites », qui a abouti à la condamnation d'un agent de la fonction publique et de directeurs d'agences de publicité pour collusion dans l'attribution de marchés. Une grande enquête publique a conclu que **l'application laxiste de la réglementation**, et notamment de la réglementation du *lobbying*, a créé une culture de l'assistance systématique qui a



### Encadré 2.7. Le Code de déontologie australien

Après consultation du public, le gouvernement australien a publié le 13 mai 2008 un code de déontologie des *lobbyistes*. Il s'agit de faire en sorte que les activités de *lobbying* respectent les principes d'éthique et de transparence et que les agents publics contactés par les *lobbyistes* soient bien au fait des intérêts que ceux-ci représentent. Le Code ne s'applique qu'aux *lobbyistes* professionnels agissant pour le compte de tiers. Il ne s'applique ni aux représentants directs d'une entreprise ou autre organisation, ni aux organisations non gouvernementales et aux organismes caritatifs.

La définition de l'agent public couvre les agents de la fonction publique australienne et le personnel des forces armées ainsi que les ministres et leurs conseillers. Les principales dispositions du Code sont les suivantes :

- Tous les *lobbyistes* professionnels qui veulent traiter avec un agent public doivent s'enregistrer auprès du Département du Premier ministre et du Cabinet. Le registre pourra être consulté en ligne et donnera tous renseignements sur les clients et intérêts que les *lobbyistes* représentent.
- Il est interdit aux *lobbyistes* de se livrer à des activités corruptrices, malhonnêtes ou illicites. De plus, ils sont tenus d'informer de leur qualité les agents publics qu'ils contactent, de l'accomplissement des formalités d'enregistrement, du nom de leurs clients et des dossiers qu'ils souhaitent évoquer. En cas d'infraction au Code, ils peuvent être radiés du registre.
- Le Code comporte une série de restrictions concernant les anciens agents publics voulant exercer des activités de *lobbying*. Les ex-ministres ne peuvent exercer des activités de *lobbying* durant un délai de 18 mois pour tout dossier qu'ils ont officiellement traité durant les 18 derniers mois. Les ex-membres de la fonction publique ne peuvent exercer des activités de *lobbying* pendant 12 mois pour tout dossier qu'ils ont officiellement traité durant les 12 derniers mois.

La circulaire 2008/4 de la fonction publique australienne présente le Code aux organismes publics et détaille ses modalités d'application à la fonction publique australienne. Les organismes publics doivent mettre en place des systèmes visant à :

- Faire en sorte que leur personnel connaisse l'existence du registre et applique le Code à l'occasion de leurs contacts avec des *lobbyistes*,
- Assurer que les suspicions d'infraction au Code puissent être signalées au Premier ministre et au gouvernement,
- Veiller à ce que leur personnel soit au fait des restrictions après-emploi en cas d'activité de *lobbying* et de leur responsabilité de vérifier, dans toute la mesure de leurs possibilités, que les *lobbyistes* avec lesquels ils sont en relations ne sont pas soumis à ces restrictions.

La circulaire précise en outre clairement que le Code ne porte préjudice ni aux contacts techniques, professionnels ou se situant dans le cadre de la gestion de programmes, ni à la coopération entre la fonction publique australienne et les entreprises ou autres organisations.

gangrené la prise de décision publique<sup>52</sup>. Éclaboussés par le scandale, les libéraux au pouvoir ont perdu les élections de janvier 2005, remportées par les conservateurs de Stephen Harper, qui a fait de l'adoption de la loi fédérale sur la responsabilité (renforçant le rôle des responsables du registre et durcissant les règles de divulgation) une priorité de son gouvernement. L'histoire politique de nombreux pays recèle de semblables épisodes, quelle que soit la sévérité de leurs lois sur la corruption. Les États-Unis sont dotés d'un système législatif caractérisé par la parcellisation du pouvoir et dans lequel les possibilités de *lobbying* – légal et illégal – sont de ce fait nombreuses. Il est toutefois bon de se souvenir que cette même ouverture, qui se prête au *lobbying*, favorise également un environnement propice à la défense de multiples causes et à un journalisme d'investigation qui ne se contente pas seulement de révéler les cas d'infraction, mais crée l'impression que, par rapport à d'autres pays, les pratiques corruptrices de *lobbying* sont omniprésentes aux États-Unis. Peut-être que les États-Unis sont plus sujets à des affaires spectaculaires de *lobbying* « voyou », mais cela ne veut pas dire pour autant que le reste du monde soit exempt d'activités similaires, même si elles sont moins théâtrales. L'absence de publicité peut simplement vouloir dire qu'il n'y a pas eu d'enquêtes. Comme le faisait remarquer avec ironie un responsable du FBI lorsque les records des années 2004 et 2005 ont été annoncés, « je ne crois pas que quiconque se soit rendu compte du nombre et de la qualité des affaires que nous allions mettre à jour ».

**L'enseignement qu'on peut tirer de l'expérience américaine est que les sanctions, bien qu'importantes, ne représentent qu'une fraction du régime réglementaire qui maintiendra les activités illicites dans des limites tolérables.**

L'un des éléments manifestement indispensables lorsqu'on veut lutter contre la corruption par *lobbying* est que les sanctions – qu'il s'agisse d'une amende, d'un emprisonnement ou d'une interdiction d'accès aux titulaires de charges publiques – ne peuvent être imposées sans que les fonctionnaires du registre soient autorisés à **demande aux déclarants des compléments d'information** et aient les pouvoirs d'investigation nécessaires pour suivre le cheminement tortueux des *lobbyistes* dénués de scrupules. Ainsi, au Canada, les premières versions de la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes* ont négligé de donner aux responsables suffisamment de temps pour déceler les infractions et conduire les enquêtes. L'introduction du Code de déontologie permet désormais aux responsables d'ouvrir à tout moment une enquête. Cette mesure, et l'élargissement des pouvoirs d'enquête, ont augmenté très fortement le nombre des investigations et, selon les responsables, amélioré considérablement le respect de la réglementation<sup>53</sup>. Toutefois, des pouvoirs accrus ne signifient pas que les poursuites judiciaires soient toujours couronnées de succès. Les fonctionnaires du Registre peuvent être tenus de saisir la police si leurs investigations révèlent l'éventualité d'une activité

criminelle. En théorie, c'est une bonne ligne de démarcation, qui garantit que les poursuites ultérieures reposeront sur les conclusions d'enquêteurs expérimentés en matière pénale. Mais il peut également arriver que la police – qui a souvent d'autres priorités – n'achève pas l'enquête.

C'est pourquoi les responsables du registre ont parfois demandé aux législateurs d'être **plus imaginatifs dans la mise en place de sanctions pouvant être appliquées sans poursuites pénales**. Comme indiqué précédemment, la pratique canadienne, qui consiste à faire rapport au Parlement sur les enquêtes ayant établi qu'il y a eu violation de la loi, donne lieu à une publicité qui n'est pas du goût des *lobbyistes*. Dans d'autres pays, l'enregistrement vaut autorisation de pratiquer le *lobbying* et les infractions aux règlements, notamment aux codes de déontologie, peuvent être sanctionnées par une radiation. Cette démarche a été adoptée dans plusieurs pays européens. Au Canada, bien que ni la Colombie britannique, ni Terre-Neuve, ni le Québec, ni l'État fédéral dans le cadre de sa nouvelle loi fédérale sur la responsabilité<sup>54</sup> n'aient mis en place un régime de licence, leur réglementation prévoit la possibilité d'un refus d'enregistrement. On ne sait pas très bien si un tel refus est susceptible de violer ou non les droits des citoyens canadiens ou si les tribunaux pourraient juger qu'une telle sanction est trop lourde pour qu'elle puisse être prononcée par un fonctionnaire ou même par une juridiction spécialisée.

Ce qui est clair, cependant, c'est que **l'utilisation efficace du droit d'accès, en tant qu'incitation** à un comportement éthique des *lobbyistes*, dépend de bien davantage que du simple octroi ou retrait d'un laissez-passer. Comme on l'a vu, la publicité est un important auxiliaire. Comme l'est d'ailleurs un système garantissant que les *lobbyistes* radiés trouvent effectivement porte closes aussi bien dans les bureaux du législateur que dans ceux de l'exécutif ou de l'administration. Cela ne peut être le cas que si les titulaires de charges publiques et les politiciens comprennent réellement la nature du processus réglementaire et vérifient systématiquement que ceux qui les contactent sont bien autorisés à le faire. Il ne suffit pas d'astreindre les *lobbyistes* à déclarer leurs missions et leurs affiliations, ni même de leur imposer une autorisation. Les agents publics qui font l'objet de leurs démarches doivent pouvoir consulter les registres pour vérifier que les *lobbyistes* sont bien autorisés à exercer leur activité et on doit attendre de ces agents qu'ils procèdent systématiquement à une telle vérification. Cela signifie qu'il faut des directives administratives exigeant des agents publics qu'ils vérifient l'accréditation des *lobbyistes* et signalent d'éventuelles infractions. Cela veut aussi dire que pour que de telles directives soient efficaces, il faut que les agents publics et les politiciens participent à des programmes de sensibilisation qui les préparent à reconnaître une activité de *lobbying* et qui les familiarisent avec les procédures et les obligations déclaratives.

## Formation

Par rapport aux sommes dépensées pour la surveillance, les enquêtes et les poursuites judiciaires en cas d'infraction liée au *lobbying*, la formation est **moins coûteuse**<sup>55</sup>. Lorsqu'elle bénéficie de moyens suffisants et qu'elle est conduite de façon imaginative, elle peut également être bien **plus efficace**. La formation cherche à créer une culture du respect des obligations qui découlent de la législation sur l'enregistrement et du respect des normes d'éthique édictées par les pouvoirs publics. Elle vise plusieurs objectifs. Elle aide les titulaires de charges publiques et les *lobbyistes* à comprendre le rôle du *lobbying* dans la prise de décision publique et elle les sensibilise aux obligations d'enregistrement et aux codes de déontologie. L'étude du *lobbying* et de sa réglementation peut être considérée comme le prolongement logique des cours de déontologie publique qui font désormais partie intégrante des programmes internes de formation. La formation peut concerner les *lobbyistes* eux-mêmes – par le biais de leurs associations, de leurs revues professionnelles, voire, comme c'est le cas en Californie, de cours spéciaux. Pour ce qui est du grand public, l'étude des questions qui ont trait au *lobbying* à l'université et dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, couplée à un vaste effort de vulgarisation auprès des groupements de citoyens et d'entreprises, ainsi qu'à une couverture médiatique périodique, contribue à créer certaines attentes sur le plan de la réglementation du *lobbying* et de la déontologie publique auxquelles les titulaires de charges publiques et les politiciens comprendront qu'ils doivent se plier. Par ailleurs, cela aide le public à se rendre compte de l'importance et de l'utilité du processus de *lobbying*, notamment en sachant comment prendre part au débat politique plutôt qu'en condamnant systématiquement le *lobbying*, comme la presse à sensation incite à le faire par la manière dont elle rend compte des scandales.

En conclusion, il semble manifestement que la meilleure façon de traiter les problèmes d'application est d'avoir recours à toute une gamme de stratégies, qui commencent par des obligations claires d'enregistrement et de divulgation, suffisamment complètes et à respecter dans des délais précis, se doublant des éléments suivants :

- des sanctions formelles ;
- des directives administratives obligeant les agents de la fonction publique à vérifier l'accréditation des *lobbyistes* et à signaler d'éventuelles infractions ;
- l'octroi aux responsables du registre de pouvoirs suffisants d'enquête et de poursuite ; et
- des actions de formation.

Le respect de la réglementation dépend également du développement d'une culture d'intégrité dans toutes les institutions publiques. Une telle culture renforce chacune des composantes d'un régime d'application ; l'absence

de culture d'intégrité affaiblit la réglementation, même si elle a été soigneusement conçue et formulée. Le rôle du régime réglementaire et de la culture d'intégrité sera traité plus loin.

### **Réglementation imposée par les pouvoirs publics ou réglementation volontaire?**

On a évoqué précédemment la proposition faite par la Commission européenne, dans son Livre vert sur l'initiative européenne en matière de transparence, d'inviter la profession à mettre en place un code qui serait applicable à tous les *lobbyistes* et ferait partie d'un **système volontaire** administré par la Commission, dont l'efficacité serait liée à des incitations et à des sanctions (Commission européenne, 2006). La Commission a notamment proposé :

- Un système d'enregistrement volontaire, administré par elle, incitant clairement les *lobbyistes* à s'enregistrer. Parmi les incitations figureraient des alertes automatiques pour les consultations sur les questions pouvant intéresser les *lobbyistes*.
- Un code de déontologie applicable à tous les *lobbyistes*, ou à tout le moins, un socle commun d'obligations. Le code serait rédigé par la profession elle-même, en consolidant ou en améliorant éventuellement les codes existants.
- Un système de suivi et de sanctions devant être appliqué lors d'enregistrements incorrects et/ou d'infractions au code de conduite.

Un tel système avait déjà commencé à être mis en œuvre. D'après le Livre vert, les organisations de *lobbyistes* ont été encouragées à mettre en place leurs propres codes de déontologie sur la base des minima suggérés par la Commission. Comme on l'a mentionné ci-dessus, les **critères** qui en ont résulté sont les suivants :

- Les *lobbyistes* doivent agir avec honnêteté et déclarer systématiquement l'intérêt qu'ils représentent,
- Ils ne doivent pas diffuser d'informations trompeuses.
- Ils ne doivent pas offrir d'incitations, sous quelque forme que ce soit, en vue d'obtenir des informations ou un traitement préférentiel.

Cependant, comme le fait observer le Livre vert, les organisations qui se sont ralliées à ce processus ne représentent qu'une fraction de celles qui font du *lobbying* à Bruxelles. Les personnes au service des groupes d'intérêts et des « *think-tanks* » ainsi que certains membres de groupes professionnels, notamment les avocats, ne relèvent pas de ces codes (Commission européenne, 2006). Cela montre bien qu'il faut que les différents organismes professionnels se mettent d'accord sur ce qui constitue **une conduite appropriée dans ce domaine pour qu'on puisse mettre en place un code commun**. Dans le monde du *lobbying*, on peut trouver des spécialistes des relations publiques, des

journalistes, des avocats, des gestionnaires, des experts-comptables et même des médecins et des ingénieurs. La plupart de ces domaines sont représentés par des entités professionnelles qui sont plus ou moins aptes à discipliner leurs membres et qui ont des points de vue très différents sur ce qui constitue une conduite appropriée. Le projet de code de déontologie des représentants d'intérêts élaboré ultérieurement reconnaît combien il est difficile d'obtenir l'accord d'un aussi grand nombre de groupes sur le texte d'un code en définissant la « représentation des intérêts » « comme les activités qui visent à influencer sur l'élaboration des politiques et les processus décisionnels des institutions européennes » (Commission européenne, 2008).

En admettant qu'il soit possible de parvenir avec cette définition à un code applicable à la plupart des personnes qui font du *lobbying* à Bruxelles, on peut se demander si les incitations proposées seront suffisantes pour encourager les *lobbyistes* à observer le code. Dans un contexte nord-américain, la promesse « d'alertes automatiques de consultations sur les questions d'intérêts pour les *lobbyistes* » serait insuffisante. Les *lobbyistes*, après tout, ont vocation à « savoir ce qui se passe ». Dans certains pays européens, **une incitation un peu plus stricte** consiste à faire de l'enregistrement une condition préalable à la participation à des consultations. Ce serait là une incitation plus efficace que la simple notification, si toutefois les *lobbyistes* en question ont besoin de participer à ces consultations de façon formelle. Ce ne serait pas une incitation pour les *lobbyistes* qui ont recours à des méthodes moins officielles pour influencer les législateurs et les titulaires de charges publiques. D'un autre côté, si, comme on l'a suggéré ci-dessus, le champ d'activité du *lobbying* est défini très largement et le droit d'accès est subordonné au strict respect du Code, cela peut constituer une incitation suffisante pour que la majorité des *lobbyistes* s'y conforme.

Nous en arrivons ainsi à la dernière des propositions de la Commission. Il y a plus de chances de pouvoir **surveiller efficacement l'application** de ces normes de façon systématique et complète si cette surveillance est le fait d'agents publics ayant le pouvoir d'enquêter en cas d'inobservation. On peut certes compter sur le public, sur les médias et sur les *lobbyistes* eux-mêmes pour exercer une certaine vigilance, mais la source la plus logique d'information sur les activités de *lobbying* est la fonction publique. Les personnes qui font l'objet de démarches de *lobbying* sont les mieux placées pour obliger les *lobbyistes* à observer les codes de déontologie et pour signaler les infractions. Toutefois, leur efficacité dépendra de leur degré de sensibilisation à la réglementation du *lobbying* et à leur propre obligation de contribuer à la surveillance.

Ce dernier point montre que s'il est possible de mettre en place un dispositif d'enregistrement des lobbies sur une base non contraignante, en définitive, le succès de ce dispositif dépendra d'un **niveau de conformité qui**

**ne peut être obtenu qu'avec l'aide des pouvoirs publics.** Seuls les pouvoirs publics ont autorité pour obliger les *lobbyistes* à divulguer des informations. Seuls les pouvoirs publics peuvent exiger des titulaires de fonctions officielles qu'ils signalent les infractions des *lobbyistes*. Seuls les pouvoirs publics peuvent enquêter sur de telles infractions et engager des poursuites pénales. Seuls les pouvoirs publics sont en mesure de prononcer des sanctions comme le refus d'accès.

L'avènement d'une **culture de l'intégrité**, telle qu'il y a été fait référence en conclusion de notre examen des sanctions et de la conformité à la réglementation, pourrait éviter le recours à des mesures coercitives et permettre de s'en tenir à l'adhésion volontaire à des codes de déontologie établis par les organismes professionnels. L'expérience du Canada avec le scandale des *commandites* – qui a révélé que plusieurs *lobbyistes* ne s'étaient pas donné la peine de s'enregistrer – démontre que, dans ce pays du moins, une telle culture n'existe pas et qu'il faut exercer un certain degré de coercition. Il se peut, comme cela a été proposé à Bruxelles, qu'une combinaison de mesures gouvernementales et de dispositions non contraignantes s'avère efficace, mais là encore, l'expérience canadienne donne à penser qu'il en est autrement. Lors des différents examens de la législation sur le *lobbying*, les organisations de *lobbyistes* se sont prononcées contre des mesures qui auraient introduit une plus grande transparence. Le Code canadien qui a été mis au point avec consultation des *lobbyistes* peut difficilement être considéré comme rigoureux; et il est probable qu'un code entièrement élaboré par les *lobbyistes* eux-mêmes serait encore plus permissif.

Plusieurs arguments ont été avancés en faveur d'une **démarche non contraignante**. Le sixième rapport du Comité sur les normes de la vie publique de la Chambre des Communes britannique a conclu que « les éléments probants vont à l'encontre d'une réglementation impliquant un registre et un code de déontologie obligatoire ». L'argumentation du Comité appelle plusieurs commentaires.

Tout d'abord, le Comité a jugé que « la crédibilité des régimes impératifs de réglementation souffre souvent des modifications qui leur sont apportées. Un système élaboré qui change fréquemment peut être source d'injustices, de fraudes et de complexités administratives ». À l'appui de ce point de vue, il mentionne l'expérience aux États-Unis, au Canada et en Australie en particulier, où les régimes réglementaires ont été souvent modifiés pour pallier une série de lacunes. Peut-être que le registre australien n'est pas resté assez longtemps en vigueur pour avoir pu subir de fréquentes modifications, mais il est vrai que le Canada et les États-Unis ont examiné plusieurs régimes pour remédier à certaines lacunes et que des modifications sont intervenues. Il ne fait aucun doute que cela a créé des problèmes pour les cabinets de *lobbying*<sup>56</sup>, mais la réglementation ne devrait être normalement révisée que

lorsque, comme cela a été le cas au Canada, **l'État aborde un nouveau champ d'activité**. Même si les dirigeants de différents gouvernements peuvent rechercher des objectifs similaires, telle la transparence et l'intégrité dans la prise de décision publique, la culture politique et les dispositions constitutionnelles de leur pays forcent chaque gouvernement qui traite pour la première fois la question de la réglementation du lobbying à inventer sa propre démarche. Il n'y a pas, comme on l'a vu, de législation type. Même aux États-Unis, où l'on tente depuis plus d'un siècle de réglementer le *lobbying*, les changements qui sont intervenus dans l'attitude du public, l'échelle des activités du gouvernement, les modes d'action des partis politiques et la prise de décision publique, de même que l'évolution des techniques de communication, ont tous contribué à ce que le débat sur la réglementation reste toujours ouvert. Les deux pays ont connu et connaissent encore une période d'apprentissage politique dans ce domaine. Une démarche non contraignante n'aurait sans doute pas évité ces transformations.

Une seconde objection tient au fait qu'il serait difficile de définir les *lobbyistes* et le *lobbying*, et de distinguer ce dernier d'une simple communication d'informations, point qui a aussi été évoqué dans le présent document. Cela étant, comme il ressort également de notre analyse, les autorités nord-américaines **sont parvenues à des définitions**, et probablement de façon aussi efficace que dans les systèmes moins contraignants. En effet, l'affirmation figurant dans le sixième rapport du comité de la Chambre des Communes selon laquelle les régimes d'autoréglementation administrés par des « organisations de *lobbyistes* » évoluent déjà dans le sens d'une plus grande convergence, donne à penser que les divergences de démarche et de pratique ont été une source de problèmes. Le fait que certains de ces groupes aient eux-mêmes préconisé que les pouvoirs publics prennent l'initiative en matière de réglementation laisse supposer que l'harmonisation est plus difficile à réaliser que le comité en question voudrait nous le faire croire.

Un argument qui aurait pu avoir plus de poids aux yeux du Comité que ceux qu'on vient d'avancer tient au statut même des cabinets de *lobbying*, à savoir qu'en créant une « catégorie de *lobbyistes* 'enregistrés' ou 'accrédités' », les pouvoirs publics pourraient « donner l'impression que l'accès aux autorités ne peut être obtenu qu'en faisant appel à ce genre de cabinets ». À l'appui de ce point de vue, le Comité cite Justin Greenwood selon lequel :

Les régimes qui se fondent sur la déclaration de leur clientèle par les cabinets de *lobbying* tendent à profiter aux entreprises de *lobbying* qui recherchent des informations sur leurs concurrentes aux frais du public. Les *lobbyistes* se préoccupent à n'en point douter d'améliorer les normes, mais ce qu'ils recherchent surtout, c'est une réglementation qui améliore leur propre statut en contrôlant l'accès à la profession et en mettant en place un régime d'accréditation (sixième rapport, p. 87).



Certaines conséquences de l'enregistrement des lobbies peuvent être pernicieuses, comme le montre le Professeur Greenwood. La concurrence entre les cabinets à l'affût de contrats peut compliquer la prise de décision et alourdir les coûts de l'administration publique. Mais tous les lobbyistes qui surveillent les registres n'agissent pas dans un cadre concurrentiel; certains sont employés par des **groupes d'intérêt publics**, tels *Democracy Watch*, au Canada, et *Common Cause* (ainsi qu'une myriade d'autres organismes) aux États-Unis. Leur intervention, bien qu'elle soit irritante aux yeux de nombreux lobbyistes-conseils, répond fréquemment à l'intérêt du public. Il n'est pas judicieux non plus d'écarter un régime d'enregistrement sous prétexte que seuls les lobbyistes et les journalistes y prêtent attention. Le lobbying est un domaine spécialisé du journalisme tout comme il l'est dans le monde des affaires, et les journalistes qui consultent régulièrement les registres jouent un grand rôle dans la diffusion de l'information sur le lobbying auprès de leurs collègues et du grand public<sup>57</sup>. Enfin, il faut se souvenir que l'un des objectifs recherchés avec la création de registres est **l'efficacité**. Il est utile pour les titulaires de charges publiques de savoir qui sont les lobbyistes, qui ils représentent, ce qu'ils cherchent à faire et, si possible, comment ils essaient d'y parvenir. L'utilisation des registres suppose un certain savoir-faire et certaine une familiarité avec les données qui y figurent. En 2005-06, le site web du registre fédéral canadien a reçu 82 230 visites (soit une augmentation annuelle de 96 % l'an du nombre de consultations) : le public s'est davantage intéressé aux questions de lobbying, un programme de sensibilisation élaboré par les services du registre a été mis en œuvre et ces services ont renforcé leur surveillance et intensifié leurs vérifications. Est-ce qu'un système d'enregistrement crée un accès dual aux pouvoirs publics comme le suggère le Comité britannique? Le Comité cite plusieurs organisations caritatives britanniques de même que le Professeur Greenwood à l'appui de cette thèse. D'un autre côté, il est douteux que la mise en place du dispositif d'enregistrement des lobbyistes au Canada, ou de son homologue aux États-Unis, ait fait autre chose que révéler une situation qui existait depuis de nombreuses années. Si on se trouve en présence d'un système à deux vitesses, c'est en raison d'une complexité administrative croissante et de la nécessité de se faire conseiller pour comprendre où se situent les centres de décision et comment les aborder. L'auteur a interrogé plusieurs directeurs d'organisations caritatives canadiennes au sujet de leurs activités se rapportant à l'élaboration de l'action publique. Ils ont indiqué que la loi sur l'enregistrement des lobbyistes avait accru leur travail administratif, mais **aucun n'a considéré que l'enregistrement leur avait rendu plus difficile l'accès aux décideurs**. Certains ont noté que cela les avait aidés à suivre les activités des lobbyistes travaillant pour des intérêts adverses.

Les arguments en faveur d'une réglementation formelle semblent plus convaincants que ceux qui sont invoqués à son encontre dans le sixième rapport du comité de la Chambre des Communes. Comme on le verra, les

dispositifs d'enregistrement traitent d'aspects fondamentaux de l'application du principe de transparence de l'action publique et du respect de l'intégrité de cette action. À un niveau plus concret, les pouvoirs publics sont mieux placés que les organisations de *lobbyistes* pour travailler à l'établissement de règles applicables au *lobbying* et pour fournir aux *lobbyistes* et au public des données fiables. Là encore, l'expérience canadienne confirme l'une des observations positives du Comité britannique : l'enregistrement encourage les organisations de *lobbyistes* à s'attaquer aux problèmes éthiques et à améliorer la notoriété des praticiens aux yeux du public. Toutefois, le plus important est que les pouvoirs publics ont autorité pour faire en sorte que les *lobbyistes*, se conforment à certaines normes de comportement sous peine de perdre leur réputation, leur accès et, dans le pire des cas, leur liberté. Les organisations professionnelles, même lorsqu'elles y sont encouragées par les pouvoirs publics, éprouvent des difficultés à discipliner efficacement leurs membres. Comme le montre l'expérience canadienne et américaine, l'application de normes n'a pas été facile non plus pour les pouvoirs publics, mais **à long terme, au fur et à mesure que les systèmes réglementaires évoluent, les gouvernements ont de meilleures chances que les organisations professionnelles d'obtenir le respect de la réglementation.**

### ***La place de la réglementation des lobbies dans le régime réglementaire***

Là où il existe une réglementation du *lobbying*, elle constitue l'un des éléments d'un ensemble de lois, de politiques et de pratiques qui définissent la qualité de la gouvernance d'un pays et qui, au total, peuvent être qualifiées de régime réglementaire. Plus encore que la réglementation du *lobbying*, ce régime réglementaire est le **reflet du contexte national** au sein duquel il est élaboré et, de ce fait, il est loin d'être identique d'un pays à l'autre. Cela n'exclut pas certains points communs. Parmi les plus importants, surtout dans la perspective de la réglementation du *lobbying*, on trouve les lois, politiques et pratiques, qui concernent le Parlement et ses membres, la gestion interne et notamment la gestion financière de la fonction publique, ainsi que la surveillance de l'exécutif par des organismes indépendants nommés par le Parlement, sans oublier celles qui réglementent les élections, incriminent certains actes et définissent les relations entre les citoyens et l'État.

Si ce régime réglementaire est important, c'est surtout parce qu'il crée **une culture de gouvernement**. C'est par le biais de ce régime que les aspirations de transparence, d'intégrité et d'efficacité du public peuvent s'affirmer. Les éléments de ce régime réglementaire, qui sont interdépendants et synergiques, instaurent un environnement qui favorise – ou décourage – la réalisation de ces aspirations.

Bien que tous les éléments du régime réglementaire puissent influencer la réglementation du *lobbying*, certains d'entre eux pèsent plus lourd que d'autres. Le poids de ces éléments peut également varier d'un pays à l'autre. Dans la plupart des pays, la réglementation du corps législatif même et de la conduite des législateurs et des titulaires de charges publiques est essentielle. Comme on l'a vu, ces règles varient d'un législateur à l'autre et cette variation a une incidence sur la relation qui s'établit entre le législateur et les groupes d'intérêt. Dans certaines législatures, les « doubles mandats » sont monnaie courante; dans d'autres, ils constituent une infraction pénale. Cela étant, dans de nombreux pays, on constate une volonté de plus en plus nette de surveiller et même de réglementer le comportement des législateurs et des titulaires de charges publiques, aussi bien lors de l'exercice de leurs fonctions qu'ultérieurement, du moins pendant une certaine période. On prend de plus en plus conscience que **les agents publics ont accès à certaines informations et à d'autres titulaires de charges publiques, cet accès ayant une valeur marchande dans le monde des lobbyistes**. C'est là une marchandise dont l'achat confère aux clients du *lobbyiste* un avantage déloyal (Kirkpatrick, 2006)<sup>58</sup>.

### *Mesures de gestion financière*

Les mesures de gestion financière jouent également un grand rôle dans la réglementation du *lobbying*. Les procédures de mise en concurrence, l'évaluation des projets et l'interdiction des honoraires conditionnels constituent un cadre qui est censé régir le comportement **des lobbyistes lorsqu'ils représentent des clients à la recherche de marchés publics**. Tout manquement à la législation, aux réglementations et aux directives concernant la gestion financière peut être détecté par les audits des autorités de surveillance et entraîner des poursuites pénales. Par conséquent, l'encadrement du *lobbying* par les mesures de gestion financière est renforcé par la législation de surveillance et par le droit pénal.

Dans la plupart des pays, mais plus particulièrement en Amérique du Nord, la loi électorale est étroitement liée à la réglementation du *lobbying*. De longue date, les *lobbyistes* et leurs clients considèrent que le financement des campagnes électorales est le meilleur moyen de se ménager la bienveillance des législateurs. Comme l'affirme un homme d'affaires canadien, il faut donner de l'argent aux politiciens pour obtenir leur aide :

Je préfère faire cela [contribuer aux campagnes électorales des politiciens] que de commencer à m'agiter une fois l'élection passée en disant qu'il y a eu un malentendu. À ce moment-là, vous courez le risque d'être mal entendu pendant quatre ans. Le risque est considérable. En affaires, nous avons parfois besoin de l'aide de fonctionnaires et de parlementaires (*Toronto Globe and Mail*, 1999, p. A4).

La réglementation du *lobbying* joue un rôle modeste dans le régime réglementaire, mais elle peut constituer un élément clé de l'ensemble. Au Canada, par exemple, il serait difficile d'évaluer l'ampleur du phénomène passé de « pantouflage » et de savoir si le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* atteindrait bien ses objectifs si l'on ne pouvait pas s'appuyer sur les obligations de divulgation découlant de la réglementation du *lobbying*. Sans elles, il ne serait pas possible non plus d'identifier comme *lobbyistes* les principaux contributeurs et certains hauts responsables de partis politiques, de sorte qu'il serait difficile d'établir un lien entre les activités des partis politiques et l'exercice d'une influence. La loi sur le *lobbying*, telle qu'on la dénomme maintenant la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes*, de même que les lois électorales, œuvrent dans le même sens pour éclairer ce qui a été un élément opaque de la vie publique canadienne. Là encore, cette loi a aidé à rendre opérationnelles les règles du Conseil du Trésor concernant l'attribution des marchés, en identifiant, par exemple, les cas dans lesquels les *lobbyistes* pourraient avoir reçu des honoraires conditionnels au titre de leur assistance à l'obtention de marchés, en violation de ces règles.

### **Europe : le Livre vert et l'Initiative en matière de transparence**

L'importance du régime réglementaire est frappante lorsqu'on examine les objectifs que l'Union européenne a assignés à ses institutions à Bruxelles. D'après le Livre vert de 2006 :

La Commission estime que des normes élevées en matière de transparence participent à la légitimité de toute administration moderne. Les citoyens européens sont en droit de compter sur des institutions publiques efficaces, responsables et axées sur le service; ils sont également en droit d'attendre que les pouvoirs et les ressources qu'ils ont confiés aux organes politiques et publics soient utilisés avec circonspection et ne soient jamais détournés à des fins personnelles (Commission européenne, 2006).

Les principes de transparence, d'intégrité et d'efficacité sont ainsi énoncés. Le Livre vert démontre ensuite le rôle que joue un régime réglementaire dans la concrétisation de ces principes. La législation concernant l'accès aux documents, la création de bases de données accessibles au public ayant trait aux consultations publiques, l'amélioration des codes de déontologie pour les législateurs et les agents publics et l'adoption de politiques et de mécanismes d'évaluation et d'examen public des propositions d'action sont autant de **facteurs de transparence**. Comme l'indique le Livre vert :

En lançant l'*Initiative européenne en matière de transparence*, la Commission a engagé un réexamen de son approche générale à l'égard de la transparence. L'objectif est de recenser les domaines qui appellent des

améliorations et de promouvoir un débat sur ce thème. Cette initiative couvre de ce fait un large éventail de questions, qui va de la fourniture d'informations plus complète sur la gestion et l'utilisation de fonds communautaires à la déontologie dans les institutions européennes et au cadre dans lequel les groupes de pression et les organisations de la société civile exercent leurs activités (Commission européenne, 2006).

On voit ici comment la décision d'accepter certains principes de gouvernance introduit dans **divers domaines réglementaires une logique contraignante** qui modifie chaque composante au fur et à mesure que l'on adapte cette composante aux principes fondamentaux et qu'on la restructure de façon à créer un régime interdépendant. Au cours de cette transformation, la réglementation du *lobbying* a elle-même évolué. Démontrer, par exemple, que la Commission s'engage à ce que « les relations entre la Commission et les représentants d'intérêts soient soumises à un examen minutieux » (Commission européenne, 2006) suppose qu'on renforce la réglementation du *lobbying* et qu'on lui accorde plus de poids. Toutefois, on se rend parfaitement compte que la réglementation du *lobbying* dépend des autres composantes du régime réglementaire; d'où la nécessité, comme le montre l'expérience européenne, de réviser en conséquence d'autres lois, politiques et pratiques.

En somme, **la réglementation du lobbying ne peut être ni introduite, ni réformée de façon isolée**. Puisqu'elle fait partie d'un régime réglementaire complexe, elle a nécessairement une incidence sur les autres éléments de ce régime et subit de ce fait leur incidence. Par conséquent, sa création ou sa modification doit être synchronisée avec la révision de ces autres éléments.

## **Asseoir et préserver l'intégrité du régime réglementaire**

L'histoire de la réglementation du *lobbying* est caractérisée par des périodes d'inaction entrecoupées de spasmes réformateurs déclenchés par des scandales. Les périodes d'inaction ne vont pas sans évolution et ne sont pas sans signification. Au contraire, l'application routinière des réglementations – ou, comme c'est souvent le cas, leur non-application – fait apparaître leurs forces et leurs faiblesses. En outre, les propositions de réforme suscitent un débat public. Cela prépare le terrain des changements qui semblent se produire si soudainement à la suite d'un scandale.

### **L'évolution du cadre institutionnel pour la mise en œuvre de la réglementation du lobbying aux États-Unis et au Canada**

La mise en place de la réglementation fédérale canadienne du *lobbying* a suivi ce schéma. Il était clair avant même l'adoption de la première loi sur l'enregistrement des *lobbyistes* qu'il s'agissait là d'une législation peu efficace et que l'administration de la loi serait influencée par ce que souhaitait le gouvernement en place à ce moment là. Tel fut le cas.

L'un des problèmes fondamentaux tenait au fait que le directeur des *lobbyistes* était un agent de la fonction publique et que son service relevait de l'exécutif. Le directeur des *lobbyistes*, qui n'était pas un fonctionnaire de haut rang, a de ce fait subi des pressions de la part des ministres et d'autres responsables de haut rang. Il était absurde de penser que le titulaire de cette charge pourrait interroger les ministres de la Couronne afin de déterminer s'il y avait eu infraction à la loi ou au code de déontologie. C'est cependant ce qui était prescrit par la loi. De plus, le Bureau de l'enregistrement des *lobbyistes* a été **victime de décisions concernant son budget, sa dotation en personnel et son organisation**, qui ont gravement nui à son efficacité.

L'un des mérites de la version initiale de la loi était de prévoir qu'une commission parlementaire examinerait l'administration et l'application de la loi trois ans après son entrée en vigueur (article 14). Plusieurs examens ont eu lieu et **chacun a abouti à de nettes améliorations**. Chaque fois, également, de nouvelles questions ont été évoquées; sans se traduire par des modifications, elles ont néanmoins eu une incidence sur les examens ultérieurs.

Parmi les propositions les plus controversées, on note celle qui visait à soustraire le Bureau de l'enregistrement des *lobbyistes* à son ministère de tutelle et à le placer sous la supervision du Parlement lui-même. Cette proposition a été faite en 1993 lors du premier examen, et elle a été renouvelée lors des examens ultérieurs. Les arguments qui militaient en ce sens étaient assez simples : le directeur et le Bureau, relevant d'un ministère de tutelle, étaient **exposés à des influences indues**, qu'on pouvait contrecarrer si le directeur des *lobbyistes* était nommé mandataire du Parlement et si sa nomination était protégée.

Cet argument a été rejeté par les comités d'examen successifs, dont la composition était dominée par les membres acquis au gouvernement, mais le statut du directeur a été amélioré et les pouvoirs du Bureau ont été renforcés. Toutefois, à la suite du scandale des commandites, la proposition en question a été adoptée par la Commission d'enquête et s'est bientôt retrouvée inscrite au programme électoral du Parti conservateur, qui, lorsqu'il a accédé au pouvoir, s'est empressé d'introduire la Loi fédérale sur la responsabilité. L'article 68 de cette loi stipule que le gouvernement en place consulte les dirigeants de tous les partis représentés au Parlement avant de nommer un Commissaire au *lobbying*, et que cette nomination doit être approuvée par résolution des deux Chambres du Parlement. Le Commissaire est nommé pour sept ans, mais il peut faire l'objet d'une révocation motivée sur proposition des deux Chambres.

Il est trop tôt pour évaluer cette réforme, mais en théorie le Commissaire devrait être en mesure d'**exercer ses fonctions impartialement**. Le grand avantage d'une nomination et d'une réglementation par le Parlement tient

avant tout au fait que la législature elle-même est un forum transparent. Elle est un des pôles d'intérêt des médias et jouit d'une autorité qui ne peut lui être déniée aisément par l'exécutif. En dépit de la propension de certains parlementaires au secret, et à la non-divulgaration des avantages que retirent les organisations de leur parti, la compétition qui règne au sein de la Chambre des communes et la responsabilité qui lui incombe de veiller à l'intérêt public seront, à long terme, de précieux atouts pour un organisme chargé de promouvoir la transparence et « d'aider sans réserve les titulaires de charges publiques et le public à savoir qui essaie d'influencer le gouvernement ». En outre, bien que l'administration du Bureau d'enregistrement des *lobbyistes* soit soumise aux règles de la fonction publique, le fait que le Commissaire puisse avoir l'oreille du Parlement laisse présager, qu'en matière de personnel et de gestion, le Bureau disposera de ressources à la hauteur de ses missions.

La raison d'être de ces réformes, c'est que l'**autonomie** du Commissaire au *lobbying* est essentielle pour garantir l'intégrité de la réglementation du *lobbying*. Dans le cas du Canada, c'est certainement vrai des Auditeurs généraux qui s'acquittent de leurs responsabilités de façon similaire. Dans d'autres juridictions, des niveaux d'autonomie comparables ont fait leurs preuves. C'est le cas du Commissaire au lobbyisme du Québec et de ses homologues d'au moins deux États américains, New York et le New Jersey. Il faut aussi signaler qu'à la suite d'une longue campagne menée par Nancy Pelosi, présidente de la Chambre des représentants (Weisman et Birnbaum, 2007), le Congrès des États-Unis a adopté la loi intitulé *The Honest Leadership and Open Government Act of 2007* et a mis en place un Bureau de déontologie du Congrès, qui enquête sur les manquements du législateur. Cette mesure confère plus d'autonomie au dispositif de surveillance de l'éthique des membres de la Chambre des représentants, car l'organe directeur du Bureau de déontologie sera composé de six personnalités éminentes n'appartenant pas à la Chambre. Cela devrait énormément renforcer la mise en œuvre des règles d'éthique (Hurse, 2008).

Comme le montre l'expérience, l'**autonomie offre de grandes promesses, mais elle n'est pas sans risques**. Elle dépend dans une large mesure de la qualité des personnes recommandées pour être à la tête de l'organisme réglementaire. Les gouvernements disposant d'une majorité au Parlement pourraient imposer un candidat faible. En outre, les législateurs eux-mêmes se sont souvent montrés peu enclins à accepter les niveaux de réglementation qu'ils ont affirmé vouloir promouvoir lorsqu'ils étaient en campagne. Il est possible que leur sens collectif de l'auto-préservation ait parfois pour effet de restreindre la collecte d'informations et d'entraver certaines enquêtes. Il est vrai aussi que les organes parlementaires se sont montrés capables de limiter les ressources et de rogner les compétences. Quoi qu'il en soit, la probabilité que de tels risques se réalisent dans un régime parlementaire est bien

inférieure à ce qu'elle pourrait être si le dispositif réglementaire relevait d'un ministère de tutelle.

L'objectif de transparence est un impératif concomitant qui doit primer dans les dispositions relatives à la gestion du registre et à l'établissement de rapports. Aux États-Unis et au Canada, le fait que les registres soient accessibles au public signifie que les médias et les groupes d'intérêts eux-mêmes ont **confirmé leur utilité**, et le fait que des rapports sur des infractions avérées aux réglementations soient présentés au Parlement et rendus publics constitue une vive incitation au respect la réglementation. Aucun *lobbyiste* désireux de rester en activité ne souhaite être qualifié, comme Jack Abramoff, de « *lobbyiste en disgrâce* »<sup>59</sup>. Le bien le plus précieux de tout *lobbyiste* est sa capacité d'accès aux décideurs. Les titulaires de charges publiques, qu'ils soient élus ou non, sont clairement soucieux de ne pas être associés à des *lobbyistes* de douteuse réputation.

En définitive, l'expérience des États-Unis, de l'Australie et du Canada montre que, pour être efficace, la réglementation doit être supervisée par un responsable de haut niveau, nommé par le législateur et indépendant du gouvernement en place, investi d'un mandat à durée déterminée et révocable uniquement au terme d'une procédure législative officielle.

## Notes

1. Ce chapitre a été rédigé par A.P.Pross, Professeur émérite, École d'administration publique, Université Dalhousie, Halifax, Nouvelle-Écosse, Canada. L'auteur tient à remercier pour leur aimable assistance M. Michael Nelson, directeur des *lobbyistes* du Canada, M. André C. Côté, Commissaire au *lobbyisme* du Québec, Madame Kerry MacLean, Directrice de la Division de la Stratégie et de l'Innovation, Service Nouvelle-Écosse, M. André Ouimet, directeur des services juridiques, Commissaire au *lobbyisme* du Québec, et M. János Bertók, Administrateur principal, Division de l'Innovation et de l'intégrité, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE. Il tient également à remercier le Conseil sur les lois gouvernementales en éthique (COGEL) pour les informations transmises.
2. Les *lobbyistes* sont également décrits en termes habituels dans les systèmes pluralistes.
3. Le Bureau a tous les pouvoirs pour régler les délibérations de l'assemblée et pour organiser et diriger tous les services (article 14 du règlement). Il comprend 22 membres, dont le président et les six vice-présidents.
4. [www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/fiche\\_reseignements.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/fiche_reseignements.pdf).
5. Le Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts a été adopté par le Bureau le 2 juillet 2009, [www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/index.asp#code](http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/index.asp#code).
6. La première tentative de réglementation du *lobbying* par les autorités fédérales américaines a respecté ce schéma. En 1876, la Chambre des Représentants des États-Unis a adopté une résolution exigeant des *lobbyistes* qu'ils s'inscrivent



auprès du Greffier de la Chambre des représentants. La résolution n'a été en vigueur que durant la 44<sup>e</sup> session du Congrès. On retrouve ce même schéma au niveau fédéral canadien où la première loi sur l'enregistrement des *lobbyistes* mettait plus particulièrement l'accent sur la transparence, en instituant un suivi de l'activité de *lobbying*. D'un autre côté, plusieurs législateurs d'États américains ont d'emblée adopté une réglementation stricte. Entre 1873 et 1905 l'Alabama, la Géorgie, la Californie et le Wisconsin ont érigé le *lobbying* en infraction pénale.

7. Dans la mesure où les lois sur l'enregistrement des *lobbyistes* évoluent, elles peuvent explicitement réitérer des dispositions que l'on peut trouver ailleurs. Ainsi, la loi du Québec prévoit que les membres du Cabinet et les hauts fonctionnaires municipaux doivent observer un moratoire de deux ans avant de pouvoir faire du *lobbyisme* auprès des autorités ou des institutions auxquelles ils étaient préalablement associés et que les anciens hauts fonctionnaires doivent observer un moratoire d'un an. L.R.Q chapitre T 11.011, article 29. et article 30.
8. Cela reste un problème en Grande-Bretagne, où les parlementaires ont traditionnellement été autorisés à exercer des activités de conseil, et en Allemagne où les dispositions relatives aux règles de conduite des membres du *Bundestag* (1972) reconnaissent que les membres représentent souvent des organisations spécifiques.
9. Canada, Chambre des Communes, Loi C-2 prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation 55 Eliz. II, 2006 (telle qu'adoptée par la Chambre des Communes le 21 juin 2006). Au moment d'écrire ces lignes, la loi a été sanctionnée mais elle n'est pas encore entrée en vigueur. Elle est donc difficile à trouver sur le Web. La sanction royale peut actuellement être trouvée à l'adresse suivante : [www.parl.gc.ca/LEGINFO/index.asp?Language=F&Chamber=N&StartList=A&EndList=Z&Session=14&Type=0&Scope=I&query=4649&List=toc-1](http://www.parl.gc.ca/LEGINFO/index.asp?Language=F&Chamber=N&StartList=A&EndList=Z&Session=14&Type=0&Scope=I&query=4649&List=toc-1). Cette loi illustre le point avancé ici : il s'agit d'une législation comportant tout un ensemble de mesures ayant trait au *lobbying*, à la déontologie, au financement électoral, aux donneurs d'alerte et au contrôle parlementaire des dépenses publiques. On trouve dans la loi des modifications substantielles de la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes* (rebaptisée loi sur le *lobbying*) qui, contrairement à la loi antérieure, réglemente le comportement après-emploi des hauts fonctionnaires. Ainsi, l'article 75 de la loi interdit aux membres de la haute fonction publique d'exercer des activités de *lobbying* rémunérées. Dans ses moutures antérieures, la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes* prévoyait simplement que les déclarants devaient divulguer si le *lobbyiste* était auparavant titulaire d'une charge publique et quelles étaient ses fonctions. L'interdiction d'exercer une activité de *lobbying* après-emploi figurait dans le Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique. Voir Bureau du Commissaire à l'éthique, Code régissant la conduite des titulaires de charges publiques en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-emploi, article 28, et Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique, chapitre 3. Les nouvelles règles prolongent considérablement le moratoire pour les hauts responsables de la fonction publique.
10. Pour des raisons un peu différentes – essentiellement par souci d'éviter au public comme aux titulaires de charges publiques des encombrements administratifs – les communications administratives qui sont faites de façon routinière ne sont pas considérées comme des activités de *lobbying*.
11. Greenwood laisse entendre que les décisions de réglementer les *lobbyistes* sont prises en fonction de l'une ou l'autre de ces considérations et répondent le plus souvent au besoin de régler les problèmes causés par des scandales. Ces trois

facteurs sont en jeu. Au Canada, par exemple, les députés ont tenté à plusieurs reprises d'introduire au niveau fédéral une législation réglementant le *lobbying* parce qu'ils se disaient préoccupés, d'une façon générale, de la manière dont le public percevait l'administration et l'accès aux pouvoirs publics. Leurs efforts ont été couronnés de succès en 1985, lorsque le gouvernement Mulroney a décidé d'inclure la réglementation du *lobbying* dans un ensemble de mesures déontologiques qui avaient été promises lors de l'élection précédente et que le Premier ministre Mulroney a sans doute proposées du fait des accusations portées contre son administration au début de son mandat.

12. Cela étant, à la fin 2006, l'État d'Australie occidentale a établi un code de conduite régissant les relations entre les *lobbyistes* et les titulaires de charges publiques et créé un registre des *lobbyistes*. La loi d'habilitation est le *Public Sector Management Act* de 1994, [www.lobbyregister.dpc.wa.gov.au](http://www.lobbyregister.dpc.wa.gov.au).
13. Lors des auditions publiques de la Commission d'enquête sur le programme des commandites et les activités publicitaires, un grand nombre de témoins ont révélé qu'ils ne s'étaient pas soumis à la procédure d'enregistrement que le Commissaire a observé ironiquement « j'ai l'impression que personne ne s'enregistre en qualité de *lobbyiste*... Jusqu'à présent, je n'ai pas encore entendu parler d'un seul cas » (Commission d'enquête sur le programme des commandites et les activités publicitaires, Auditions publiques, vol. 110, p. 20193.) Un témoin, Alain Renaud, a expliqué : « Je ne l'ai pas fait parce que c'était la pratique courante. Dans le domaine des communications, la plupart des gens n'étaient pas enregistrés. Je n'étais donc pas le seul » (Auditions publiques, vol. 96, p. 17136.)
14. Loi sur l'enregistrement des *lobbyistes* (2004), article 5. On trouvera une version non officielle de la loi actuelle sur le site web du Bureau du directeur des *lobbyistes* (<http://strategis.is.gc.ca/epic/internet/inlobbyist-lobbyiste.nsf/en/nx00101e.html>). La loi actuelle est une codification de la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes*, (1985, ch. 44 (4<sup>e</sup> Suppl.)); de la loi modifiant la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes* et d'autres lois en conséquence, L.C 1995, chapitre 12, 25 juillet 1995, 31 janvier 1996 et d'autres modifications résultant du projet de loi C-15, entrée en vigueur le 11 juin 2003, ainsi que de la loi modifiant la loi sur le Parlement du Canada (Conseiller sénatorial en éthique et Commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence, loi C-4, entrée en vigueur le 17 mai 2004.
15. Lettre, Diane Champagne-Paul, directeur, Enregistrement des *lobbyistes*, à Richard Dupuis, Greffier, Comité permanent de la Chambre des Communes sur l'Industrie, la Science et la Technologie. 30 avril 2001.
16. Entretien téléphonique avec André Côté, Commissaire au lobbyisme, Québec, 22 janvier 2007.
17. Ainsi, la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes* de l'Ontario chapitre 27, lois de l'Ontario, 1998, article 3 (1) stipule que la loi « ne s'applique pas aux personnes suivantes lorsqu'elles agissent dans le cadre de leurs attributions : (4) Les membres du conseil de bande au sens du paragraphe 2 (1) de la loi sur les Indiens (Canada) ou du conseil d'une bande indienne constituée aux termes de la loi fédérale, leur personnel et les employés du conseil ».
18. Loi modifiant la loi sur le Parlement du Canada (Conseiller sénatorial en éthique et Commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence, loi C-4, entrée en vigueur le 17 mai 2004. article 4.2.c.
19. Loi modifiant la loi sur le Parlement du Canada (Conseiller sénatorial en éthique et Commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence, projet de loi C-4, entrée en vigueur le 17 mai 2004. L'article 5.2.f dispose notamment que le

déclarant doit « identifier les moyens de communication qu'il utilise ou compte utiliser pour influencer une question, notamment les appels au grand public (mentionnés dans la présente loi sous la rubrique communication avec le grand public), directement ou au moyen d'un média à grande diffusion, pour persuader celui-ci de communiquer directement avec le titulaire d'une charge publique en vue de faire pression sur lui afin qu'il appuie un certain point de vue ». Un aspect intéressant de la réglementation américaine est que la loi des États-Unis sur le *lobbying* n'oblige pas les *lobbyistes* à déclarer leurs activités grand public, mais que le Code des impôts (article 4911) prévoit un impôt sur les dépenses dépassant certains montants et contraint de ce fait les organisations à faire état de ce qu'elles ont dépensé au titre du *lobbying* par voie d'appel direct à l'opinion publique. Voir *US General Accounting Office, Federal Lobbying: Differences in Lobbying Definitions and their Impact* (Washington GAO/GGD-99-38).

20. [www.com2006\\_0194\\_en.pdf](#).
21. John Chenier, directeur de la publication *The Lobby Monitor* a fait remarquer, lors de sa déposition devant le Comité permanent de l'industrie, de la science et de la technologie de la Chambre des Communes que les dernières lois adoptées par les États américains avaient commencé à inclure une composante permettant d'identifier les dépenses effectuées dans le cadre des campagnes de *lobbying* afin de pouvoir mesurer l'intensité de la campagne et voir qui sont les participants (*Procès-verbaux et témoignages*, 24 avril 2005) Le *Monitor* cite fréquemment des données américaines sur les activités de *lobbying*. Son numéro d'octobre 2003 présentait des commentaires sur une étude de l'Annenberg Public Policy Center de l'Université de Pennsylvanie consacrée à la publicité faite par les *lobbies*. Il mentionnait qu'en 2001 et 2002 les *lobbies* avaient dépensé 105 millions USD dans la seule région de Washington DC au titre de la publicité sur des questions dont étaient saisis le président et le Congrès. Onze organisations ont dépensé 40 % de ce montant. Non seulement l'étude attirait l'attention sur les auteurs des plus fortes dépenses, mais elle établissait une corrélation entre fortes dépenses de publicité et succès politiques. Elle signalait que les organisations qui dépensent régulièrement de grosses sommes pour influencer l'action publique pourraient être une plus grande source d'inquiétude que l'auteur d'une grosse dépense occasionnelle, parce que cela pourrait indiquer qu'un secteur limité du public exerce systématiquement une plus grande influence sur les problèmes faisant l'objet de l'action publique.
22. Cette question, tout comme l'argument selon lequel les groupes d'intérêt publics font l'objet d'une discrimination au titre de la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes*, tient à cœur aux partisans des groupes d'intérêt publics depuis plusieurs années : en effet, les entreprises commerciales peuvent comptabiliser en charges les frais de *lobbying*. Puisque ces dépenses réduisent les impôts des entreprises, le public paie une partie des frais du *lobbying* qui s'exerce sur son propre gouvernement. Pour les groupes d'intérêt publics, cela est choquant pour plusieurs raisons. Tout d'abord, ces groupes sont eux-mêmes tenus de déclarer les sommes qu'ils reçoivent des pouvoirs publics. Deuxièmement, les organisations caritatives – qui représentent une grande partie des groupes d'intérêt publics actifs au Canada – sont tenues à des réglementations strictes en ce qui concerne leurs dépenses de *lobbying*. Quel que soit le bien-fondé de sa cause, aucune organisation caritative ne peut dépenser plus de 10 % de ses recettes annuelles au titre du *lobbying*. En outre, des règlements plus stricts encore interdisent les campagnes qui ont un caractère partisan ainsi que certaines formes de campagnes en faveur d'une action politique quelconque. Troisièmement, la capacité des entreprises commerciales à mobiliser des financements pour faire du *lobbying* dépasse de très loin celle des groupes d'intérêt publics. De nombreux groupes d'intérêt publics se sont enregistrés en tant qu'organisations caritatives

parce que les avantages fiscaux en faveur des donations charitables encouragent ces donations. Ceux qui ont décidé de s'en tenir au statut d'organisations à but non lucratif, afin d'éviter les restrictions qui limitent le *lobbying* des organisations caritatives, découvrent que l'appui financier des pouvoirs publics est assez limité. En résumé, aucune des deux catégories ne dispose des ressources nécessaires (ou, souvent, n'est pas autorisé à mettre en œuvre les moyens d'action nécessaires) pour rivaliser un tant soit peu avec le *lobbying* des entreprises.

23. US GAO *Differences in Lobbying Definitions* (Washington DC : Report to Congressional Committees. GAO/GGD-99-38), pp. 2-3. Le Guide officiel de la loi sur le *lobbying*, publié par les services de la Chambre des Représentants, note que « la définition fiscale du *lobbying* est plus large en ce qui concerne le type d'activités à déclarer, mais plus étroite en ce qui concerne les fonctionnaires de l'exécutif concernés ». ([http://lobbyingdisclosure.house.gov/lda\\_guide.html](http://lobbyingdisclosure.house.gov/lda_guide.html) p. 9 « Contacts et activités de *lobbying* dans le cadre de l'article 15 »).
24. Le décret interdit d'accepter des cadeaux de *lobbyistes* enregistrés ou d'organisations de *lobbyistes* enregistrées, [www.whitehouse.gov/issues/ethics](http://www.whitehouse.gov/issues/ethics).
25. Cette estimation figure dans le rapport Canaday, p. 12. En ce qui concerne l'estimation des gains des *lobbyistes* de Washington, voir Robert G. Kaiser, « The Power Player » *Washington Post*, 3 mars 2007.
26. *Center for Responsive Politics*, base de données consultable à l'adresse : [www.opensecrets.org/lobby/index.php](http://www.opensecrets.org/lobby/index.php).
27. Le *Center for Public Integrity* a rassemblé pour 43 États en 2006 des données globales sur les dépenses de *lobbying*, qui peuvent être consultées à l'adresse : <http://projects.publicintegrity.org/hiredguns/chart.aspx?act=lobbyspending>.
28. Comité permanent des élections, des privilèges et de la procédure, premier rapport à la Chambre, procès-verbaux et témoignages 1/33, 1985-86, 12:4-10.
29. Lettre, D. A. Greekie, directeur, Département de la communication et des relations avec les pouvoirs publics, Association médicale canadienne, à Albert Cooper, président, Comité permanent des élections, des privilèges et de la procédure, 28 avril 1986. Voir également le témoignage de Donald Thom, Comité permanent, procès-verbal, 11:30.
30. Les campagnes concernant la réglementation applicable au tabac ont pris à peu près les mêmes proportions dans la plupart des pays. En ce qui concerne les États-Unis, voir Devra Davies, *The Secret History of the War on Cancer* (NY : Basic Books, 2007); pour le Canada, voir R. Cunningham, *Smoke and Mirrors: The Canadian Tobacco War* (Ottawa : International Development Research Centre, 1996). Pour un examen plus succinct centré sur la campagne de *lobbying* des professionnels de la santé, voir A. Paul Pross et Iain S. Stewart, « *Breaking the Habit: Attentive Publics and Tobacco Regulation* » in SD Phillips (ed.) *How Ottawa Spends, 1994-95 : Making Change* Ottawa: Carleton University Press, 1994, pp. 129-165.
31. Article 9 (9). Les sociétés et les autres organisations ne sont pas tenues de déclarer des informations comparables. Les seuils sont les suivants : moins de 10 000 CAD; entre 10 et 50 000 CAD; de 50 000 et 100 000 CAD et plus de 100 000 CAD.
32. Entretien téléphonique, 7 décembre 2006.
33. Cet argument est fréquemment invoqué par les observateurs canadiens et notamment par le directeur de la publication *The Lobby Monitor*, dont la lettre d'information est lue attentivement dans les milieux du *lobbying*. Dans son témoignage devant le Comité des normes de la Chambre des Communes du

- Royaume-Uni, le Professeur Justin Greenwood a fait valoir que ces régimes, qui se fondent sur une déclaration de clients faite par les cabinets de *lobbying* ont tendance à profiter aux cabinets de *lobbying* qui cherchent à obtenir des renseignements sur leurs concurrents au détriment du public. Sixième rapport, p. 87.
34. Bureau du directeur des lobbyistes / Registre. Guide de l'enregistrement tel qu'il figure au 26 août 2005 à l'adresse : <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inlobbyist-lobbyiste.nsf/en/nx00112e.html>.
  35. Comme c'est le cas par exemple en Allemagne. Voir Commission européenne, le Livre vert sur l'Initiative européenne en matière de transparence, p. 7.
  36. Ces exemples sont tirés d'un récent numéro du *Lobby Monitor*.
  37. Un membre de l'exécutif visé par la loi inclut le président, le Vice-président et d'autres titulaires de charges publiques tels qu'ils sont désignés selon de leur grade dans la fonction publique ou au sein de l'armée, ou qui occupent des fonctions ayant un caractère confidentiel, ou leur permettant d'orienter l'action publique, d'en décider la teneur ou de se faire l'avocat d'une politique donnée et qui sont décrits à l'article 7511 (b) (2) du titre 5 du Code des États-Unis. Une liste similaire des membres et fonctionnaires du Congrès décrit les titulaires de charges législatives visés.
  38. Assemblée législative de l'Alberta. 3<sup>e</sup> séance 26<sup>e</sup> Législature. 2007. Loi 1 « *Lobbyists Act* » s. 3 (2)[c] exclut les communications avec les titulaires de charges publiques en réponse à une demande faite par le titulaire d'une charge publique sollicitant un avis ou des commentaires sur des propositions de lois, la mise en place de réglementations etc. La loi fédérale sur l'enregistrement des lobbyistes, par contre, n'exclut ce genre de communication que si la demande faite par le titulaire de la charge publique se limite à une demande d'information.
  39. Royaume-Uni, Chambre des Communes, *Sixth Report of the Committee on Standards*, p. 84, citant l'annexe au « *Nineteenth Report of the House of Commons Select Committee on Standards and Privileges* » (HC 1147 [1997-98]), p. v.
  40. Le registre est devenu pleinement opérationnel le 1<sup>er</sup> juillet 2008; <http://lobbyists.pmc.gov.au/lobbyistsregister/index.cfm>.
  41. Selon les rapports annuels du directeur des lobbyistes, 99 % des enregistrements sont soumis par Internet.
  42. À Washington, actuellement, ils doivent donner des renseignements plus détaillés sur les domaines dans lesquels ils exercent leurs activités de *lobbying* – énumérant les domaines spécifiques, les numéros de référence des projets de loi et les actions de l'exécutif; les contacts qu'ils entretiennent au sein du législatif et dans des organismes relevant de l'exécutif; ainsi que les revenus qu'ils perçoivent et les dépenses qu'ils effectuent (LDA, 1995 article 5). Les lois canadiennes requièrent, outre des actualisations semestrielles, la notification immédiate de tout changement important dans les activités de *lobbying*. Voir par exemple, le *Guide to the Nova Scotia Registry of Lobbyists*.
  43. Le *Sixth Report* cite le cas de deux cabinets qui ont été suspendus de l'*Association of Professional Political Consultants* à la suite d'une enquête. Les dispositions internes de ces cabinets ont fait l'objet d'une enquête par des tiers, à la suite de laquelle ils ont été réintégrés. (p. 85).
  44. Règlement du Parlement européen, annexe IX « Dispositions d'application de l'article 9 (2) – Groupes d'intérêts auprès du Parlement européen »; article 3 : Code de conduite, (f).

45. Notamment en obtenant des informations malhonnêtement, en se réclamant d'une relation officielle avec le Parlement dans quelque rapport que ce soit avec des tiers, et en distribuant à des fins lucratives, à des tiers, des exemplaires de documents obtenus auprès du Parlement; article 3, (b) à (e).
46. Les modifications qui sont entrées en vigueur en mai 2004 ont transféré la responsabilité du Code au directeur des *lobbyistes*.
47. Terre-Neuve, loi sur l'enregistrement des *lobbyistes* SNL 2004 c. L 24.1, article 25 et loi du Québec sur la transparence et l'éthique en matière de *lobbyisme*, article 36-38.
48. La transmission au Parlement d'un rapport négatif est clairement plus pénalisant que le fait de rendre public une action disciplinaire d'une organisation professionnelle, mais jusqu'à ce jour aucun élément concret ne démontre qu'une publicité négative, sous l'une ou l'autre forme, ait entraîné une perte d'activité.
49. <https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/infos/codeofconduct.do?locale=en#en>.
50. Au 31 juillet 2009, 1 756 représentants d'intérêts étaient enregistrés; voir : <https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/consultation/statistics.do#>.
51. L'IRS qui contrôle les organisations caritatives, a également constaté qu'en dépit de lois de plus en plus restrictives sur le financement des campagnes électorales, il y a eu un niveau préoccupant d'intervention politique dans le travail des organisations caritatives lors du dernier cycle d'élections, et notamment un accroissement vertigineux des contributions (illégales) aux campagnes. « *I.R.S. finds sharp increase in illegal political activity* » *New York Times*, 25 février 2006.
52. Commission d'enquête sur le Programme des commandites et les activités publicitaires. Rapports (Ottawa, 2005 et 2006). Un examen, par l'auteur, de « *The Lobbyists Registration Act, its Application and Effectiveness* » se trouve dans les études de la Commission : Rétablir l'imputabilité : Études (Ottawa, 2006) vol. 2, pp. 163-231.
53. Entre 2004 et 2006, le Registre canadien a fait l'objet d'une vaste réorganisation et a été élargi. On a augmenté les effectifs, ce qui a permis d'assurer un meilleur suivi des enregistrements et de mieux répondre aux demandes de renseignements. Un plus grand nombre d'enquêtes ont également été réalisées. En 2005-06, 6 994 demandes d'enregistrement ont été traitées. L'année précédente, ce chiffre était de 1 638. (Voir Bureau du directeur des *lobbyistes*.); loi sur l'enregistrement des *lobbyistes*. Rapports annuels correspondant aux années en question. Les données se trouvent dans la section « Aperçu statistique ».
54. Voir Colombie britannique, Bureau du directeur des *lobbyistes*. Guide de la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes* (Victoria, Le Bureau, Juillet 2003, p. 5); lois de Terre-Neuve et du Labrador 2004, L-24.1 loi sur l'enregistrement des *lobbyistes*, article 28(1); loi du Québec sur la transparence et l'éthique en matière de *lobbyisme*, articles 25 et 53, et loi fédérale sur la responsabilité, article 80.14.01.
55. La « Déclaration de la direction » qui figure dans le rapport 2006-07 sur les plans et les priorités (RPP) du Bureau du directeur des *lobbyistes* affirme que le coût du programme d'éducation du Bureau, par le biais duquel le Bureau met au point et applique des programmes d'éducation et de recherche visant à faire mieux connaître les obligations qui découlent de la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes* et du code de déontologie des *lobbyistes*, est estimé à 909 000 CAD l'an, pour l'exercice budgétaire en cours et le suivant. La majeure partie de ce programme vise les *lobbyistes*, leurs clients et les titulaires de charges publiques. Les examens et investigations prévus dans la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes* et dans le code de déontologie des *lobbyistes* coûteront 1 050 000 CAD pour chacune de ces deux années. Elles auront pour objet de vérifier l'exactitude des renseignements

fournis par les *lobbyistes* qui sont enregistrés; d'examiner les allégations de non-enregistrement ou d'inconduite des *lobbyistes* et d'effectuer des enquêtes officielles. Bien que le montant de cette dépense soit du même ordre que le budget consacré aux programmes d'éducation et de recherche, il faut se souvenir qu'il n'inclut pas le coût des enquêtes et poursuites pénales qui peuvent résulter des activités du Bureau. Une autre méthode permettant de comparer les coûts et les avantages relatifs de l'éducation par rapport aux enquêtes est de comparer le nombre de personnes que l'on peut atteindre par le biais de l'éducation et le nombre de personnes qui sont directement touchées par les conséquences des enquêtes, ou pour le moins informées des résultats de ces enquêtes. Les enquêtes liées à l'application de ces textes peuvent être longues et exigent des effectifs nombreux. Relativement peu sont menées à leur terme chaque année. D'un autre côté, des séances d'information ciblées de façon stratégique à l'intention des hauts fonctionnaires, jointes à des programmes d'éducation internes visant à mieux faire connaître la réglementation du *lobbying*, devraient atteindre un plus grand nombre d'agents de la fonction publique. Si l'on y ajoute les programmes à l'intention des *lobbyistes* et du grand public, le niveau de visibilité et de sensibilisation est considérablement accru. Pour reprendre Michael Nelson, directeur des *lobbyistes* du Canada, « si les dépenses consacrées à l'application des textes sont nécessaires et peuvent être utiles en tant que réparations à titre individuel, elles n'ont ni la même portée, ni le même effet multiplicateur que les dépenses d'éducation et de ce fait, elles ne constituent pas une façon efficace de dépenser les dollars affectés à la réglementation » (courriel, M. Nelson à P. Pross, 20 mars 2007.)

56. Ainsi, les récentes modifications que la loi fédérale sur la responsabilité a apportées à la réglementation canadienne du *lobbying*, en obligeant les *lobbyistes* à présenter des rapports mensuels sur certaines communications avec les titulaires désignés de charges publiques, a provoqué la consternation dans les milieux du *lobbying* à Ottawa. Durant l'été 2006, *The Lobby Monitor* constatait que les *lobbyistes* faisaient campagne « sur les parcours de golf de la capitale du pays » et que leurs « thèmes de discussion portaient sur les coûts de l'application de ces textes, le cauchemar administratif qui en résulterait et l'érosion de la confidentialité du dossier du client » (« *Lobby Notes* », 25 septembre 2006, p. 2) Ceux qui recrutent des *lobbyistes* à Ottawa doivent espérer que ces *lobbyistes* auront plus de succès au nom de leurs clients qu'ils n'en ont eu pour leur propre compte. À Washington, les cabinets dont la spécialité est de tirer parti de la pratique des crédits fléchés s'apercevront certainement que les récentes modifications apportées aux règlements, qui ont pour effet de limiter l'utilisation de cette pratique, les contraindront à adopter d'autres stratégies. Les *lobbyistes* de K-Street sont extrêmement habiles et surmonteront sans aucun doute cette difficulté.
57. Ainsi au Canada, le *Hill Times* et le *Lobby Monitor* offrent ce service.
58. Depuis quelques années, ces préoccupations s'étendent aux familles des titulaires de charges publiques. Actuellement, aux États-Unis, par exemple, le débat porte sur la manière dont il faut réglementer le *lobbying* de la part des conjoints des législateurs.
59. Pour un compte rendu de l'affaire Abramoff et un point de vue sur ce qui constituerait un programme de réforme approprié, voir Continetti, *The K Street Gang*.

## Bibliographie

- Assemblée nationale (2008), 13<sup>e</sup> Législature. Proposition de Résolution n° 156, Assemblée nationale, Communiqué de Presse, France.
- Assemblée nationale (2009), Nouvel article 26, paragraphe III-B, Instruction générale du Bureau, adoptée par le Bureau le 2 juillet 2009, France, [www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/index.asp#article26](http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/index.asp#article26).
- Chenier, John (ed.) (2003), *The Lobby Monitor*, 15 (29 octobre 2003) 1, pp. 6-7.
- Clarke, S. (1991) « Regulation of Lobbying in Foreign Countries », Washington DC: Law Library of Congress, mimeo.
- Commission européenne (2006), « Livre vert sur l'initiative européenne en matière de transparence », COM(2006) 194 final, [http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/gp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/gp_en.pdf).
- Commission européenne (2007), « Suivi du Livre vert 'Initiative européenne en matière de transparence' », Com. (2007) 127, Communication de la Commission.
- Commission européenne (2008), Projet : code de conduite des représentants d'intérêts, [http://ec.europa.eu/transparency/consultation\\_code/docs/gp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/consultation_code/docs/gp_en.pdf).
- Congressional Research Service (1986), Library of Congress. « Congress and Pressure Groups: Lobbying in a Modern Democracy: A Report Prepared for the Subcommittee on Intergovernmental Relations of the Committee on Governmental Affairs », United States Senate, Washington DC : US Government Printing Office, pp. 5, 43, 44.
- Continetti, M. (2006), *The K Street Gang*, NY: Doubleday, p. 243.
- Crespo Allen, Marilia (1996), « Rules on Lobbying and Intergroups in the National Parliaments of the Member States », W5/rev., National Parliaments Series, Working Document, European Parliament. Directorate General for Research, Bruxelles.
- gouvernement du Canada (1995), « Loi modifiant la loi sur l'enregistrement des lobbyistes », lois du Canada, chapitre 12. s. 4.2.c.
- gouvernement de Toscane, Italie (2002), loi régionale n° 5 du 18 janvier 2002, règles visant à assurer la transparence politique et administrative du Conseil régional de Toscane.
- Government of British Columbia (2003), « A Guide to the Lobbyists Registration Act », Office of the Registrar, p. 7.
- Greenwood, J. (2004), « Regulation of interest representation in the European Union (EU) », *Research Guide to US and International Interest Groups*, Praeger Publishers, Westport Connecticut. p. 379.
- Herrmann, Frederick M. (2006), « Lobbying in New Jersey, 2006 », paper presented at the Nineteenth Annual Meeting of the Northeastern Regional Conference on Lobbying in Philadelphia, Pennsylvania, New Jersey Election Law Enforcement Commission, août 2006.
- Hrebener et al. (1998), « Lobby Regulation in the Japanese Diet », *Parliamentary Affairs*, vol. 51. n° 4, Oxford University Press, Oxford, pp. 551-558, 555-7, 556-7.
- Hurse, Carl (2008) « House Creates a Panel to Watch over Lawmakers' Behaviour », *New York Times*, 12 mars 2008.
- Johnston, David (2006), « FBI's Focus on Public Corruption Includes 2 000 Investigations », *New York Times*, 11 mai 2006.



- Jordan, Grant (1998), « Towards Regulation in the UK: From 'General Good Sense' to 'Formalised Rules' », *Parliamentary Affairs*, 51 (1998) 4, Oxford University Press, Oxford, pp. 524-37, 526.
- Kirkpatrick, David (2006), « When Lobbyists Say 'I Do', Should They Add 'I won't?' » *New York Times*, 19 février 2006.
- Loree G. Bykerk (2004), « Consumer Groups », *Research Guide to US and International Interest Groups*, Praeger Publishers, Westport Connecticut.
- Malone, M. (2004), « Regulation of Lobbyists in Developed Countries: Current Rules and Practices », Report, Institute of Public Administration, Dublin, Irlande, pp. 3, 12.
- O'Donnell, John (2007), « The RPSEA Rip-Off: How the Natural Gas Industry Extracted a Billion-Dollar Boondoggle from Congress », Report, Washington DC: Public Citizen, Washington DC.
- OCDE (2006), « *Lobbying: Key Policy Issues* », document de travail interne, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE, Paris.
- Parlement du Canada (1987), House of Commons, Standing Committee on Elections, Privileges and Procedure, Issue n° 2, First Report, « Respecting Lobbying and the Registration of Paid Lobbyists », 25 janvier, pp. 2-3 et 2-6.
- Parlement européen (2007), « Projet de rapport sur le développement du cadre régissant les activités des représentants d'intérêts (lobbyistes) auprès des institutions européennes », 2007/2115(INI).
- Pross, A.P. (1991), « The Rise of the Lobbying Issue in Canada », *Commercial Lobbyists: Politics for Profit in Britain*, Aberdeen, University of Aberdeen Press.
- Rechtman R. et J. Panum Larsen-Ledet (1998), « Regulation of Lobbyists in Scandinavia: A Danish Perspective », *Parliamentary Affairs*, 51, 4, pp. 579-86.
- Ronit, K. et V. Schneider (1998), « The Strange Case of Regulating Lobbying in Germany », *Parliamentary Affairs* 51, 4, Oxford University Press, Oxford, pp. 559-78.
- Samuels, D. (2006) « What, n° Tipping the People's Servants? », *New York Times*, 27 novembre.
- The Lobby Monitor* (2006), 18 décembre, pp. 1-2.
- Thomas, C. (ed.) (2004), *Research Guide to US and International Interest Groups*, Praeger Publishers, Westport Connecticut, pp. 379-381, 379-385, 374-377.
- Toronto Globe and Mail* (1999), « Giving money to politicians necessary: Fermco », 18 décembre, p. A4.
- US General Accounting Office (1990), « Foreign Agent Registration: Justice Needs to Improve Program Administration », GAO/NSIAD-90-250, Washington DC, GAO Report to the Chairman, Subcommittee on Oversight of Government, Committee on Governmental Affairs, US Senate.
- US House of Representatives (1995), Committee on the Judiciary (Mr. Canaday) Report: The Lobbying Disclosure Act of 1995 104th Congress, 1st Session. Report, 104-339, p. 13.
- Warhurst, John (1998) « Locating the Target: Regulating Lobbying in Australia », *Parliamentary Affairs*, 51 (1998) 4, Oxford University Press, Oxford, 538-50.
- Weisman, J. et J.H. Birnbaum (2007), « Senate Passes Ethics Package », *Washington Post*, 19 janvier 2007.



## Chapitre 3

### **La Législation Fédérale du Canada sur le Lobbying : évolution et fonctionnement de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes<sup>1</sup>**

*Ce chapitre présente l'objet et les aspects essentiels de la législation fédérale du Canada sur le lobbying. Il met en exergue les principales étapes de l'évolution des dispositions destinées à renforcer la transparence en imposant l'enregistrement des lobbyistes et l'établissement de rapports.*

*Il rend compte également du cadre organisationnel et procédural ainsi que des mesures prises pour mettre en œuvre la loi sur l'enregistrement des lobbyistes et le code de déontologie des lobbyistes et assurer leur respect.*

*La fin du chapitre est plus spécialement consacrée aux principales dispositions de la nouvelle législation renforcée et aux attributions du Commissaire au lobbying chargé de l'application de la nouvelle loi sur le lobbying, entrée en vigueur le 2 juillet 2008.*

## Résumé

Le Canada a plus de dix ans d'expérience dans l'application d'une législation concernant le *lobbying*. Au fil du temps, le *lobbying* s'est régulièrement inscrit à l'ordre du jour politique à mesure que les citoyens se sont montrés plus exigeants dans le domaine de la transparence et de l'intégrité. La *loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, la législation fédérale canadienne en la matière, est entrée en vigueur en 1989. Ce chapitre présente dans ses grandes lignes le fonctionnement de la loi tel qu'il est décrit dans les rapports annuels du directeur des *lobbyistes* présentés au Parlement et dans d'autres documents officiels comme le budget principal. Il se concentre sur la période récente, mais indique au besoin les changements importants apportés par le législateur durant ces années pour montrer comment le régime du *lobbying* s'est transformé. Par ailleurs, les modifications les plus récentes qui découlent de la loi fédérale sur la responsabilité<sup>2</sup> seront commentées afin de donner une image complète de l'évolution de la législation fédérale canadienne sur le *lobbying*.

## Objet et description de la loi sur l'enregistrement des lobbyistes

En vertu de la *loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, les personnes rémunérées pour communiquer avec les titulaires d'une charge publique en ce qui concerne certaines activités visées dans la loi (par ex. *lobbying*) sont tenues de s'enregistrer. Le terme « titulaire d'une charge publique », tel que défini dans la loi, s'applique pratiquement à toutes les personnes qui ont été nommées ou élues à un poste au sein de l'État du Canada, y compris les membres du Sénat et de la Chambre des Communes et leur personnel, ainsi que les agents et les employés des ministères et organismes fédéraux, les membres des Forces armées canadiennes et les membres de la Gendarmerie royale du Canada.

### Principes fondamentaux

Le préambule de la loi énonce quatre principes fondamentaux :

- La liberté d'accès aux institutions de l'État est une question d'intérêt public.
- Le *lobbying* auprès des titulaires d'une charge publique est une activité légitime.
- Il est souhaitable que les titulaires d'une charge publique, de même que les citoyens, puissent savoir qui tente d'influencer le gouvernement.
- Le système d'enregistrement des *lobbyistes* rémunérés ne doit pas nuire à la liberté d'accès au gouvernement.

Les *lobbyistes* doivent être **enregistrés au titre de la loi** s'ils communiquent, officiellement ou de façon informelle, avec un titulaire d'une charge publique du gouvernement fédéral, dans les cas suivants :

- l'élaboration, la préparation ou la modification de propositions législatives, de projets de loi ou de résolutions, de règlements, de politiques ou de programmes fédéraux ;
- l'octroi de subventions, de contributions ou d'autres avantages financiers par le gouvernement fédéral; et
- en ce qui concerne les *lobbyistes-conseils*, l'octroi d'un contrat du gouvernement fédéral et l'organisation d'une rencontre entre leurs clients et le titulaire d'une charge publique.

### Trois catégories de *lobbyistes*

La loi établit trois catégories de *lobbyistes* :

- les *lobbyistes-conseils* ;
- les *lobbyistes* salariés (entreprises); et
- les *lobbyistes* salariés (organisations).

Le **lobbyiste-conseil** est une personne qui, contre rémunération, fait du *lobbying* pour le compte d'un client. Les *lobbyistes-conseils* peuvent être des conseillers en relations gouvernementales, des avocats, des comptables ou d'autres conseillers professionnels qui offrent des services de *lobbying* à leurs clients. Ils doivent effectuer un enregistrement distinct pour chaque mandat ou engagement (tout contrat de *lobbying*). Quand ils achèvent un mandat ou un engagement ils doivent en informer le directeur des *lobbyistes*. Les informations enregistrées restent inscrites dans le registre; cependant elles sont affichées avec la mention « inactif ».

Pour sa part, le **lobbyiste salarié travaillant pour une entreprise** est employé par une société qui exerce des activités commerciales dans le but d'en tirer un avantage financier, et une part importante de ses fonctions consiste à faire du *lobbying*. Ce salarié est habituellement employé à temps plein et consacre une part importante de son temps aux affaires publiques ou aux relations gouvernementales. Le premier dirigeant rémunéré doit enregistrer l'entreprise si l'activité totale de *lobbying* de tous les salariés représente l'équivalent de 20 % ou plus des fonctions d'un salarié à temps plein. Au moment de l'enregistrement, il faut indiquer les noms de tous les agents principaux (le premier dirigeant ainsi que ses subordonnés) qui exercent des activités de *lobbying*, ainsi que le nom de tout salarié qui consacre une part importante de ses fonctions à des activités de *lobbying*.

Le **lobbyiste agissant pour le compte d'une organisation** est celui qui travaille pour un organisme sans but lucratif, comme une association ou une

université. Le premier dirigeant rémunéré de cet organisme doit enregistrer le nom de tous les salariés qui se livrent à des activités de *lobbying* lorsque l'activité totale de *lobbying* de tous ces salariés représente l'équivalent de 20 % ou plus des fonctions d'un salarié à temps plein.

Les *lobbyistes* des trois catégories sont tenus de **divulguer certains renseignements** dans les délais prescrits par la loi. Ces renseignements comprennent, entre autres :

- le nom de leur client ou de leur employeur, qu'il s'agisse d'une entreprise ou d'une organisation ;
- le nom de la société mère ou des filiales qui pourraient bénéficier des activités de *lobbying* ;
- le nom des entreprises et organisations qui composent une coalition ;
- l'objet particulier du *lobbying* ;
- le nom des ministères ou organismes fédéraux contactés ;
- la source et le montant de toute aide publique reçue ; et
- les moyens de communication utilisés, par exemple les rencontres personnelles, les appels téléphoniques, les communications électroniques et le *lobbying* au niveau de la société (*grassroots lobbying*).

Les entreprises et les organisations doivent également fournir une description générale de leurs activités commerciales ou autres.

## Le Code de déontologie des *lobbyistes*

La modification de la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes* adoptée par le Parlement en 1995 prévoyait l'élaboration d'un code de déontologie des *lobbyistes*. Le Code de déontologie des *lobbyistes*<sup>3</sup> est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 1997.

Le Code de déontologie des *lobbyistes* a pour objet de donner au public canadien l'assurance que le *lobbying* est exercé en conformité avec l'éthique et dans le respect des normes les plus rigoureuses, de façon à préserver et à **renforcer la confiance du public** dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité du processus décisionnel du gouvernement.

Le Code impose des normes de conduite à tous les *lobbyistes* qui communiquent avec des titulaires de charges publiques au sein de l'État canadien. Le Code de déontologie des *lobbyistes* commence par un préambule qui définit son objet et le situe dans un contexte plus large.

### Principes et règles

Ensuite, un ensemble de grands principes présente, de façon positive, les buts et objectifs à atteindre, sans toutefois définir de normes précises. **Ces principes d'intégrité, d'honnêteté, de franchise et de professionnalisme** sont

des buts qui doivent être poursuivis et sont censés guider de manière générale les activités de *lobbying*.

Les principes énoncés dans le Code sont suivis de règles qui définissent des obligations précises. Ces règles sont réparties en trois catégories :

- transparence ;
- confidentialité; et
- conflits d'intérêts.

En vertu de la règle de transparence, les *lobbyistes* sont tenus de fournir des renseignements exacts aux titulaires de charges publiques et de divulguer l'identité des personnes et organisations au nom desquelles ils interviennent ainsi que la finalité de cette intervention. Ils doivent également informer leur client, employeur ou organisation des obligations auxquelles ils sont soumis en vertu de la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes* et du Code à proprement parler. En vertu de la règle de confidentialité, les *lobbyistes* ne doivent ni divulguer de renseignements confidentiels ni utiliser d'informations d'initiés au détriment de leur client, employeur ou organisation. Enfin, selon la règle concernant les conflits d'intérêts, les *lobbyistes* ne peuvent exercer aucune influence répréhensible ni représenter d'intérêts divergents ou rivaux sans avoir obtenu le consentement de leur client.

Le Code de déontologie des *lobbyistes* fait partie intégrante des obligations éthiques et de divulgation auxquelles sont soumis tous les *lobbyistes*.

## **Lobbyistes, enregistrement et divulgation**

Le Registre des *lobbyistes* est le principal instrument de transparence prévu par la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes*. Toute l'information contenue dans le Registre en vertu de la loi et du règlement sur l'enregistrement des *lobbyistes* est du domaine public, le but étant de faire connaître le nom des personnes rémunérées pour communiquer avec les titulaires d'une charge publique de l'État fédéral. Accessible sur le web<sup>4</sup>, le Registre est bien connu et utilisé par les *lobbyistes*, journalistes, titulaires d'une charge publique et citoyens, entre autres. Le **Registre a évolué depuis 1989** du point de vue des divulgations qu'il contient et des moyens d'accès à ces informations.

La version de 1989 de la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes* distinguait deux catégories de *lobbyistes* au lieu des trois évoquées plus haut dans ce document. Les **lobbyistes de la première catégorie** représentaient essentiellement le même groupe que celui bien connu des *lobbyistes-conseils*. Ils étaient tenus de divulguer un nombre relativement limité d'informations comparé aux obligations actuelles. Les divulgations se limitaient à des renseignements sur les clients et l'objet de leur mandat ainsi que sur les sociétés mères et filiales si le client était une société.

Les **lobbyistes de la deuxième catégorie** étaient les salariés rémunérés pour une activité de *lobbying* exercée au nom de leur employeur. Ces *lobbyistes* étaient tenus de divulguer encore moins de renseignements que ceux de la première catégorie. Ces renseignements se limitaient au nom et à l'adresse de l'employeur.

### **Modifications des obligations d'enregistrement en 1995**

La loi sur l'enregistrement des *lobbyistes* a été modifiée en 1995. La loi modifiée a renforcé les obligations de divulgation afin que des renseignements plus significatifs et plus complets sur les *lobbyistes* et leur activité soient disponibles pour tous. Les nouvelles obligations d'enregistrement sont entrées en vigueur le 31 janvier 1996.

La loi modifiée a mis en place les trois catégories de *lobbyistes* qui existent à ce jour. Les *lobbyistes* de la première catégorie (*lobbyistes professionnels*) sont désormais connus sous le nom de *lobbyistes-conseils*. L'ancienne deuxième catégorie (*lobbyistes salariés*) a été subdivisée en deux catégories, les *lobbyistes* salariés travaillant pour une entreprise et les *lobbyistes* agissant pour le compte d'une organisation. Le premier groupe comprend les entités à but lucratif et le deuxième les entités sans but lucratif comme les universités, les associations professionnelles et les groupements d'intérêt.

Concernant les organisations, le premier dirigeant rémunéré doit être enregistré comme *lobbyiste* agissant pour le compte d'une organisation :

- lorsqu'un salarié au moins communique avec des titulaires d'une charge publique fédérale en vue d'influencer des décisions du gouvernement; et
- lorsque l'activité globale de cette catégorie de salariés représente une partie importante des fonctions d'un salarié.

L'enregistrement est obligatoire pour les mêmes activités que pour des *lobbyistes-conseils*, sauf les activités de *lobbying* concernant l'attribution d'un contrat.

### **Plus de renseignements à divulguer**

Tous les *lobbyistes* sont tenus de divulguer certaines informations dans un délai précisé dans la loi. Beaucoup plus de renseignements étaient exigés en application de la loi modifiée qu'avant le 31 janvier 1996; les renseignements suivants devaient être divulgués :

- le nom ou la description des propositions législatives, projets de loi, réglementations, politiques, programmes en cause, subventions, contributions ou contrats recherchés ;
- le nom des ministères fédéraux ou autres institutions gouvernementales sur lesquels des pressions étaient exercées ;



- l'origine et le montant de tout financement public; et
- les modes de communication utilisés, tels que le *lobbying* populaire.

Les entreprises et les organisations devaient également fournir une description générale de leur activité.

### **Révision de 2005 pour renforcer et simplifier l'enregistrement**

D'autres modifications de la législation concernant les renseignements qui doivent figurer dans le Registre sont entrés en vigueur en 2005. La loi révisée a élargi le champ des activités pour lesquelles l'enregistrement est obligatoire en supprimant l'expression « afin de tenter d'influencer » qui figurait auparavant dans la loi. Cette modification a eu pour effet que **toutes les communications** couvertes par la loi constituent dorénavant des activités de *lobbying* et, par conséquent, devaient être enregistrées.

Les nouvelles dispositions ont renforcé et simplifié les obligations d'enregistrement énoncées dans la loi :

- en imposant aux *lobbyistes* de mettre à jour ou renouveler leurs déclarations tous les six mois; et
- en appliquant une seule et unique procédure de déclaration pour l'enregistrement des entreprises et des organisations sans but lucratif.

Auparavant, la responsabilité de l'enregistrement des *lobbyistes* salariés travaillant pour une entreprise incombait à la personne exerçant l'activité de *lobbying*. Les modifications apportées à la loi ont **transféré cette responsabilité au premier dirigeant rémunéré** de l'entreprise. Le système de déclaration unique a pour but d'assurer le traitement cohérent de toutes les catégories de *lobbyistes*, comme le prévoit la loi, et de faire en sorte que la responsabilité des mesures prises par des *lobbyistes* incombe aux échelons les plus élevés de l'entreprise.

La loi modifiée exige également des anciens titulaires d'une charge publique exerçant des activités de *lobbying* qu'ils divulguent des renseignements sur les postes qu'ils ont détenus dans le gouvernement fédéral. Enfin, la loi révisée corrige des divergences mineures constatées entre les versions française et anglaise de la loi.

## **Le Registre des *lobbyistes***

Le Registre initial des *lobbyistes* mis en place en 1989 était un dispositif qui reposait sur des documents papier. Cependant, le gouvernement du Canada ayant pris dans les années 90 des mesures visant à rendre les informations et services administratifs accessibles en ligne, le Registre des *lobbyistes* est alors apparu comme un excellent outil.

### **Déclaration électronique**

Les modifications apportées à la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes* en 1995 ont permis aux *lobbyistes* de transmettre leurs déclarations électroniquement via le système de déclaration à distance du Bureau du directeur des *lobbyistes*. Ce système de déclaration électronique était conçu pour permettre une connexion avec un équipement informatique très basique et pour être **compatible avec quasiment toutes les marques d'ordinateurs**. Les *lobbyistes* devaient seulement posséder un ordinateur, un modem et un logiciel de communication pour avoir accès à l'application bilingue. Pour s'assurer que seuls les utilisateurs autorisés auraient accès au système, des dispositions contractuelles ont été mises en place pour la **certification électronique** des déclarations du *lobbyiste* à l'aide de mots de passe. Les organisations et entreprises qui ne disposaient pas encore de l'équipement nécessaire pouvaient utiliser les équipements du Bureau du directeur des *lobbyistes* pour établir leur déclaration par voie électronique.

Pour encourager les *lobbyistes* à transmettre leurs formulaires d'enregistrement par voie électronique, le Bureau a instauré la gratuité pour l'utilisation de ce système et facturé le traitement des déclarations sur papier.

Actuellement, plus de **99 % des opérations effectuées** au Registre des *lobbyistes* (enregistrements, modifications, renouvellements et résiliations) sont exécutées par **voie électronique** à l'aide du Système d'enregistrement des *lobbyistes*. Ce système est une application web que les *lobbyistes* et le public peuvent utiliser via Internet. Il sert tant au traitement des enregistrements qu'à la divulgation des enregistrements des *lobbyistes*.

### **Renseignements divulgués**

Ce système interactif valide les données de base, tels que les noms et adresses, rappelle aux *lobbyistes* qu'il faut donner toute l'information demandée et leur permet de modifier facilement leur propre déclaration. Les données, une fois vérifiées, sont entrées dans la base de données du Registre. **Toute personne a la possibilité d'effectuer des recherches dans cette base de données** pour obtenir des informations en vue de produire des rapports à partir de son propre ordinateur.

Les utilisateurs peuvent effectuer des recherches et obtenir des informations sur :

- les *lobbyistes* qui travaillent pour une entreprise, une organisation ou une association quelconque ;
- la société mère et les filiales qui pourraient bénéficier des activités de *lobbying* ;
- les personnes morales et les organismes qui composent une coalition ;

- les activités auxquelles se livrent les entreprises et organisations (description générale) ;
- les ministères ou les organismes fédéraux avec lesquels des contacts ont été établis ;
- les noms ou la description des lois proposées, projets de loi, réglementations, politiques, programmes en cause, subventions, contributions ou contrats recherchés; et
- les postes occupés par les anciens titulaires d'une charge publique au sein du gouvernement du Canada.

Les utilisateurs peuvent également produire leurs propres rapports sur les *lobbyistes* enregistrés et obtenir des copies des déclarations individuelles, directement à partir du Registre. Il est également possible d'avoir accès à une liste des enregistrements récents qui comprend tous les nouveaux enregistrements, les modifications et les résiliations traités au cours des 30 derniers jours. Les utilisateurs qui font des recherches à partir de leur propre ordinateur peuvent le faire sans frais.

## Statistiques des enregistrements

Les statistiques des enregistrements sont communiquées au Parlement chaque année par le directeur du Registre. Ces statistiques concernent le volume et la nature des enregistrements de *lobbyistes*, l'objet des activités de *lobbying* et les institutions gouvernementales visées.

Dès son ouverture en 1989, le Registre des *Lobbyistes* a contenu un volume important d'opérations. Dans les dix jours qui ont suivi son ouverture le 30 septembre 1989, le registre a reçu 829 formulaires d'enregistrement des *lobbyistes* de la première catégorie. En deux mois, 1 709 formulaires d'enregistrement des *lobbyistes* de la deuxième catégorie avaient été reçus. À la fin de l'exercice, le total des formulaires d'enregistrement reçus atteignait 6 221 pour 2 828 *lobbyistes* au total.

### **Augmentation exceptionnelle des enregistrements en 2005-06**

Les volumes d'enregistrements ont fluctué d'une année à l'autre au cours des années qui ont suivi mais, à une exception près (2005-06), les variations n'ont pas été considérables. Plusieurs éléments ont contribué cette année-là à la **forte augmentation**, de 847 %, du nombre de *lobbyistes* salariés travaillant pour une entreprise. Aucune analyse précise n'a été réalisée concernant cette augmentation. Toutefois, **plusieurs facteurs ont sans doute joué** : l'importance qu'ont prise les affaires de *lobbying* dans les médias, la mise en œuvre d'une nouvelle législation plus rigoureuse sur le *lobbying* en 2005, l'augmentation des ressources accordées au directeur du Registre et une sensibilisation générale accrue aux obligations d'enregistrement.

Les tableaux 3.1 et 3.2 illustrent les statistiques les plus récentes (mars 2008) :

Tableau 3.1. **Lobbyistes actifs au gouvernement canadien**

<i>Lobbyistes-conseils</i>	874
<i>Lobbyistes salariés travaillant pour une entreprise</i>	1 729
<i>Lobbyistes salariés travaillant pour le compte d'une organisation</i>	2 432
<b>Total des <i>lobbyistes</i> enregistrés</b>	<b>5 035</b>

Tableau 3.2. **Enregistrements actifs au Canada au 25 mars 2008**

<i>Lobbyistes-conseils</i>	2 878
<i>Lobbyistes d'entreprises</i>	282
<i>Lobbyistes d'organisations</i>	439
<b>Total des enregistrements actifs</b>	<b>3 599</b>

En vertu de la loi, tous les *lobbyistes* sont tenus d'indiquer la nature (l'objet) de leurs activités de *lobbying*. Le tableau 3.3 présente les statistiques les plus récentes concernant les 20 domaines les plus souvent mentionnées dans les enregistrements en mars 2008.

Tableau 3.3. **Catégories d'activités mentionnées dans les enregistrements actifs au Canada**

Catégorie d'activité	Enregistrements actifs
Industrie	1 813
Fiscalité et finances	1 381
Environnement	1 184
Commerce international	1 147
Santé	1 041
Sciences et technologie	949
Transports	782
Consommation	779
Emploi et formation	740
Énergie	737
Développement régional	714
Marchés publics	658
Infrastructure	582
Relations internationales	559
Agriculture	546
Affaires autochtones	530
Défense	523
Propriété intellectuelle	493
Commerce intérieur	477
Institutions financières	457

En vertu de la loi, tous les *lobbyistes* sont tenus d'indiquer les noms des institutions gouvernementales avec lesquelles ils communiquent dans le cadre de leurs activités de *lobbying*. Le tableau 3.4 illustre les statistiques de mars 2008 concernant les 20 institutions les plus souvent visées.

**Tableau 3.4. Organisations publiques canadiennes citées dans les enregistrements actifs au 25 mars 2008**

Ministère ou organisme	Enregistrements actifs
Industrie Canada (IC)	2 210
Ministère des Finances Canada (FIN)	1 663
Députés	1 426
Bureau du Conseil privé (PCO)	1 375
Affaires étrangères et Commerce international (DFAIT)	1 220
Environnement Canada (EC)	1 206
Santé Canada (HC)	1 118
Cabinet du Premier ministre (PMO)	1 044
Transports Canada (TC)	898
Conseil du trésor du Canada (TBS)	855
Ressources naturelles Canada (NRCan)	814
Agence du revenu du Canada (RC)	775
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (PWGSC)	746
Agriculture et agro-alimentaire Canada (AAFC)	690
Ressources humaines et développement social Canada (HRDC)	664
Affaires indiennes et du Nord Canada (INAC)	648
Défense nationale (DND)	638
Patrimoine canadien (PCH)	602
Sénat du Canada	544
Ministère de la Justice Canada (JC)	504

## Mise en œuvre

La loi sur l'enregistrement des *lobbyistes* prévoit diverses **amendes et sanctions**. Les infractions à la loi ou à ses règlements d'application qui font l'objet d'une procédure sommaire sont passibles d'une amende allant jusqu'à 25 000 CAD. Les personnes qui font sciemment des déclarations fausses ou trompeuses dans des formulaires ou d'autres documents présentés au directeur du Registre et qui relèvent d'une procédure sommaire sont passibles d'une amende maximale de 25 000 CAD ou de six mois d'emprisonnement, ou des deux peines. Les personnes qui font sciemment des déclarations fausses ou trompeuses dans des formulaires ou d'autres documents présentés au directeur du Registre et qui sont mises en accusation sont passibles d'une amende maximale de 100 000 CAD ou de deux mois d'emprisonnement, ou des deux peines. L'ouverture d'une procédure sommaire concernant ces infractions doit avoir lieu dans les deux ans au plus qui suivent l'infraction.

Le premier test significatif concernant la condamnation à une amende en application de la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes* a eu lieu en 1999 et a révélé une importante fragilité de la loi. Des allégations d'activités de *lobbying* non déclarées ont été signalées au directeur du Registre et au Conseiller en éthique. Ces allégations ont été communiquées à la Gendarmerie royale du Canada pour qu'une enquête soit ouverte. La GRC a considéré qu'il ne serait pas possible d'obtenir une condamnation car **il serait trop difficile de prouver** au tribunal que le prétendu *lobbyiste* avait agi « dans l'intention d'influencer » le titulaire d'une charge publique. Il n'a donc pas été possible d'appliquer la loi efficacement, ce qui a conduit à une modification importante de la loi en 2005, avec la suppression des termes « dans l'intention d'influencer ».

Le Bureau du directeur des *lobbyistes* (BDL) met en œuvre la loi via la procédure d'enregistrement, la surveillance des médias, les lettres d'information, les examens administratifs, les enquêtes et l'application stratégique.

### **Procédure d'enregistrement**

La procédure d'enregistrement est un volet essentiel de la mise en œuvre de la loi. Le Bureau **apporte une aide** pour les enregistrements, rappelle aux *lobbyistes* qu'il leur faut renouveler leurs enregistrements et **vérifie** que toutes les déclarations sont cohérentes et complètes. Les renseignements donnés par les *lobbyistes* tels que les clients, sociétés mères ou filiales des sociétés sont analysés et vérifiés au besoin par le personnel du Bureau. Des questions sur le contenu des déclarations sont posées par courriel aux *lobbyistes* qui s'enregistrent et l'enregistrement n'est pas approuvé tant que le Bureau n'est pas satisfait de la précision et de la transparence des déclarations. Cela nécessite une conduite efficace des opérations et un personnel diligent compte tenu du volume très important de dossiers à traiter. Au cours de l'exercice 2006-07, par exemple, 9 656 enregistrements ont été traités, dont 7 775 concernaient des *lobbyistes-conseils*, 793 des *lobbyistes* salariés travaillant pour une entreprise et 1 088 des *lobbyistes* agissant pour le compte d'une organisation.

### **Surveillance des médias**

La surveillance des médias a lieu de façon régulière. Le Bureau utilise un système de surveillance sophistiqué, qui est une application web, pour examiner **le contenu des articles** publiés dans les médias mentionnant des activités de *lobbying*. Le personnel de la direction des enquêtes assure le suivi et détermine si l'activité présumée de *lobbying* fait bien l'objet d'un enregistrement valide.

### **Lettres d'information**

Des lettres d'information sont adressées aux personnes, entreprises ou organisations concernées si le système de surveillance des médias, ou d'autres renseignements obtenus par le Bureau, signale qu'il est possible que des activités de *lobbying* non enregistrées aient eu lieu. Ces lettres avisent les destinataires qu'ils peuvent avoir certaines obligations à remplir en vertu de la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes*. Cette pratique a pour but de **renforcer la sensibilisation** des organisations et entreprises aux prescriptions de la loi et de les encourager à consulter le site du Bureau du directeur des *lobbyistes*<sup>5</sup> ou à contacter directement le BDL pour obtenir plus d'informations sur les obligations d'enregistrement.

### **Examens administratifs**

Des examens administratifs sont entrepris à la suite de demandes ou de plaintes provenant de sources externes diverses, alléguant qu'il pourrait y avoir infraction à la loi ou au code. Des examens administratifs peuvent également être engagés sur la base d'éléments provenant des activités internes de surveillance. L'examen administratif n'est pas une enquête officielle. Il a pour but de **réunir et de vérifier des éléments probants factuels** afin de déterminer si une enquête officielle s'impose. Tous les renseignements recueillis au cours d'un examen administratif ou d'une enquête sont détenus conformément aux pratiques gouvernementales de gestion de l'information.

L'examen administratif inclut en général :

- l'examen de tous les dossiers d'enregistrement que conserve le BDL, de la correspondance disponible et toute autre forme de communication entre le BDL et le *lobbyiste*; et
- la confirmation, par entretien téléphonique ou en personne avec les titulaires de charges publiques concernés, que des activités soumises à enregistrement ont bien eu lieu. Le BDL peut aussi décider de contacter un *lobbyiste* au cours d'un examen.

Voici quelques exemples d'allégations ayant donné lieu à des examens administratifs :

- les allégations d'activités de *lobbying* non enregistrées et d'infractions au Code commises par certains *lobbyistes* agissant pour le compte d'une organisation, qui auraient communiqué avec un ministère pour obtenir un financement fédéral. Les personnes en question auraient enfreint les trois principes du Code (intégrité et honnêteté, franchise et professionnalisme). De plus, elles n'auraient pas fourni des renseignements exacts dans leurs enregistrements ;
- une allégation de divulgation inadéquate de financement public concernant plusieurs organisations ;

- des allégations selon lesquelles des salariés d'un groupe de défense de la radiodiffusion publique se livraient à des activités de *lobbying* non enregistrées ;
- une allégation selon laquelle un organisme caritatif faisant la promotion de la santé personnelle au Canada et dans les pays en développement n'aurait pas déclaré des avantages financiers accordés par une institution fédérale ;
- une allégation selon laquelle un *lobbyiste* n'avait pas mentionné dans son enregistrement qu'il exercerait des activités de *lobbying* auprès de députés.

À la fin de mars 2008, 34 examens administratifs étaient en cours.

Si un examen révèle qu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction à la loi a été commise dans la limite de deux ans, le directeur des *lobbyistes* est informé des conclusions de cet examen et le dossier est transmis à la Gendarmerie royale du Canada. Les présumées infractions au Code commises par des *lobbyistes* enregistrés sont traitées par le directeur, qui détermine si une enquête en vertu du Code est nécessaire.

### **Enquêtes**

Les enquêtes sur des infractions présumées au Code de déontologie **sont conduites par le directeur, investi de larges pouvoirs d'investigation** analogues à ceux d'une juridiction supérieure. Ces pouvoirs incluent la possibilité de convoquer des personnes et de les contraindre à comparaître pour témoigner sous serment ou à produire des documents. Lorsque le directeur a clos son enquête, il soumet une copie du dossier au Registraire général du Canada, qui doit le présenter à chacune des chambres du Parlement. À la fin mars 2008, dix enquêtes avaient été ouvertes et quatre étaient closes. La personne qui faisait l'objet de ces quatre enquêtes a obtenu leur invalidation par la juridiction fédérale. Le directeur a fait appel.

### **Application stratégique**

L'application stratégique est l'expression utilisée par le directeur du BDL pour décrire l'action menée par le Bureau afin de renforcer l'impact de la loi et du Code de déontologie. Le directeur considère qu'en sensibilisant davantage aux exigences de la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes* et du Code de déontologie les *lobbyistes*, les titulaires d'une charge publique et les clients des *lobbyistes*, la réglementation pourra s'appliquer plus efficacement. Du point de vue de l'efficacité et de l'efficacé, **l'argent dépensé pour l'éducation et la sensibilisation a plus de chances de contribuer au respect de la loi que celui dépensé pour mener une enquête**. Concrètement, si le titulaire d'une charge publique qui est informé des obligations d'enregistrement imposées par la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes* demande à un éventuel *lobbyiste* s'il est enregistré, une possible infraction et des frais d'enquête peuvent être évités.



## Éducation et sensibilisation

Le BDL considère que l'éducation et la sensibilisation sont essentielles pour faire respecter la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes*.

Depuis les premiers jours de la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes*, les directeurs du Registre qui se sont succédés ont prononcé des discours et organisé la distribution de matériel pédagogique dans le cadre de leurs activités de communication. Plus récemment, le Bureau, ayant augmenté son personnel et ses ressources, a utilisé plusieurs moyens pour promouvoir la sensibilisation à la loi, à savoir :

- les communications directes ;
- le site web du BDL ;
- les séances de formation et d'information ;
- les relations avec les médias ;
- les conférences et événements éducatifs ;
- les présentations devant le personnel et les équipes de gestion ; et
- le dialogue avec les organismes homologues.

### Communications directes

Le BDL **répond chaque jour aux demandes de renseignements** provenant de *lobbyistes*, des médias et du public. Des mises à jour du Registre sont transmises aux *lobbyistes* enregistrés par courriel ou par le biais d'avis publiés sur le site web du Bureau.

Afin d'améliorer les communications avec les personnes enregistrées, la direction des opérations organise des **séances de sensibilisation et d'information** auprès des cabinets de *lobbying* dans le but d'une amélioration de la qualité et la fiabilité générale des déclarations au Registre des *lobbyistes*.

### Le site web du BDL

Le personnel du BDL s'emploie à améliorer le site web<sup>6</sup> de façon qu'il soit plus clair et plus actuel, le transformant ainsi en un outil d'information et de communication plus efficace. Une version mise à jour du site, plus facile à consulter, a été lancée en 2006-07. De nouvelles sections ont été créées pour les documents d'information, tels que **les rapports, les présentations, les bulletins d'interprétation et les avis consultatifs**, qui sont mis à jour ou ajoutés périodiquement. En 2006-07, le BDL a reçu 74 792 visites sur son site web, au cours desquelles 379 720 pages ont été consultées.

### **Séances de formation et d'information**

Bien qu'il ne dispose pas de ressources suffisantes pour proposer des programmes de formation élaborés, le BDL propose des séances d'information aux groupes et aux organismes intéressés qui ne font pas partie de l'administration fédérale. Par exemple, le directeur du Registre a participé à une séance d'information concernant le projet de registre des *lobbyistes* (désormais opérationnel) de la ville de Toronto. Des agents de haut niveau ont animé des séances d'information à l'intention de groupes de *lobbyistes* et d'organismes qui envisageaient de s'enregistrer conformément à la loi. Ils ont également assuré des séances d'information sur le régime fédéral canadien à l'intention de délégations étrangères, notamment du Parlement norvégien ou de la Commission indépendante anticorruption de la République de Corée.

### **Relations avec les médias**

De façon régulière, le BDL répond aux demandes des médias concernant le Registre, fournissant des précisions quant à la procédure d'enregistrement, aux enquêtes et aux examens administratifs, dans la mesure autorisée par la loi et dans le respect de la protection des renseignements personnels.

### **Conférences et événements éducatifs**

Chaque année, le directeur et les cadres supérieurs du Bureau prennent part à des conférences et tables rondes dans la région de la capitale nationale et d'autres régions du Canada. Ces dernières années, ils ont assisté à la Conférence sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels organisée à Edmonton par l'Université d'Alberta et à la réunion annuelle des responsables des relations entre les universités et le gouvernement, qui s'est tenue à Winnipeg, ainsi qu'à la conférence de l'Association des affaires publiques du Canada et à la conférence nationale du Conseil canadien des sociétés publiques-privées, qui ont eu lieu à Toronto.

### **Séances d'information à l'intention des institutions fédérales**

Le BDL poursuit ses activités de sensibilisation au sein du gouvernement fédéral par des séances d'information destinées aux gestionnaires d'un certain nombre de ministères et d'autres organismes fédéraux. Ces séances, organisées à la demande, ont pour but :

- d'aider les agents des ministères et organismes fédéraux à se familiariser avec les dispositions de la loi et du Code; et
- de traiter les problèmes auxquels sont confrontés certains organismes en matière de *lobbying* et d'interaction avec les *lobbyistes*.

## Dialogue avec les organismes homologues

Le BDL échange des idées et des pratiques avec ses homologues canadiens et internationaux. Des réunions ont eu lieu avec des représentants du Québec, de la Nouvelle-Écosse, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, avec des homologues américains et avec des représentants de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de ses pays membres.

## Organisation, ressources et priorités

### Organisation

La structure de l'actuel BDL a **beaucoup changé** par rapport à la structure initiale. Durant ses premières années d'existence, le BDL faisait partie du ministère de la Consommation et des Affaires commerciales. Mais les restructurations de l'appareil gouvernemental ont abouti à l'installation du BDL au ministère de l'Industrie, au sein d'un organisme appelé le « Bureau du Conseiller en éthique ».

Les modifications apportées en 1995 à la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes* ont attribué au Conseiller en éthique la responsabilité, parmi d'autres missions, de veiller à l'application du nouveau Code de déontologie des *lobbyistes*. Le directeur des *lobbyistes* conservait la responsabilité du Registre. Au cours des années, le dispositif par lequel le Conseiller en éthique avait la responsabilité du Code de déontologie des *lobbyistes* en plus de ses autres tâches et rendait compte directement au Premier ministre a fait l'objet de critiques. Les modifications de la loi en 2004 ont été les plus importantes sur le plan de la structure et des ressources dans l'histoire de cette loi.

Ces modifications de la loi 2004 sur l'enregistrement des *lobbyistes* ont attribué pour la première fois au directeur la responsabilité du Registre et du Code de déontologie des *lobbyistes*. De plus, un sous-ministre adjoint d'Industrie Canada a été nommé directeur des *lobbyistes*. Pour la première fois, le titulaire de ce poste était un haut fonctionnaire. Un nouveau Bureau du directeur des *lobbyistes* a alors été créé au sein d'Industrie Canada.

D'autres changements importants ont suivi peu de temps après. En septembre 2005, le poste de directeur des *lobbyistes* est devenu un **poste à temps plein**. Cette mesure répondait à la charge de travail accrue qui découlait de l'entrée en vigueur des modifications apportées à la loi durant l'été 2005. Immédiatement après sa nomination à temps plein, le directeur des *lobbyistes* a pris un certain nombre d'initiatives pour faire évoluer la direction de l'enregistrement des *lobbyistes* d'Industrie Canada en un organisme plus indépendant. Le directeur a cessé de faire partie de l'équipe de gestion d'Industrie Canada et, en octobre 2005, la direction, maintenant appelée « Bureau du directeur des *lobbyistes* », s'est installée dans de nouveaux locaux, séparés de ceux d'Industrie Canada.

Pour accroître l'efficacité des procédures d'enregistrement et renforcer les moyens dont disposait le Bureau pour les mettre en œuvre, le directeur a entrepris une restructuration en créant deux directions centrées sur les secteurs d'activités essentielles. Une **Direction des enquêtes** a été créée, dont le rôle principal était de faire respecter la loi au moyen d'examen administratifs, d'enquêtes et d'analyses des politiques liées à l'application de la loi. Le directeur a décidé également de regrouper plusieurs attributions au sein d'une direction des opérations. Cette nouvelle unité assurait dorénavant toutes les fonctions d'enregistrement dont le service à la clientèle, le conseil, l'interprétation des textes et l'informatique ainsi que la communication et certaines fonctions générales.

En février 2006, le Premier ministre a annoncé que le Bureau du directeur des *Lobbyistes* avait été transféré du portefeuille de l'Industrie à celui du Conseil du Trésor en tant que bureau autonome, dans le but de renforcer son indépendance, alors que le gouvernement travaillait à une nouvelle révision et au renforcement de la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes*. Depuis cette date, le Bureau est un **ministère séparé et indépendant** et le directeur des *lobbyistes* a l'autorité d'un administrateur général.

### **Ressources et priorités**

L'évolution du Bureau du directeur des *lobbyistes* décrite plus haut a été possible grâce à une **substantielle augmentation budgétaire accordée par le Parlement**.

Les ressources initiales allouées au BDL 1989 comprenaient un budget de 467 000 CAD et un effectif de quatre personnes. Les budgets ont peu varié au fil des années et le budget alloué au nouveau directeur en 2004 est tombé à 313 000 CAD (ce montant couvrant l'ensemble des frais de fonctionnement et les salaires).

Le budget pour 2006-07 approuvé par le Parlement est de 3,5 millions CAD par an avec un effectif de 20 personnes assurant le fonctionnement du Bureau. L'approbation du Parlement reposait sur trois priorités assignées au Bureau, à savoir :

- **Mettre à jour le Registre et accroître sa transparence** – Lorsque le Registre en ligne a été lancé en 1996, il n'était pas conçu pour les volumes de données qu'il contient aujourd'hui, ni pour les attentes des internautes actuels en matière de recherche. Améliorer la capacité du Registre constituait une priorité.
- **Renforcer la sensibilisation** aux exigences de la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes* et du Code de déontologie des *lobbyistes* – Comme on l'a déjà mentionné dans ce chapitre, le directeur était d'avis qu'accroître la sensibilisation à la loi, notamment en ce qui concerne son mode de

fonctionnement et les personnes tenues de s'enregistrer, était déterminant pour renforcer la discipline. Le Parlement a été invité à attribuer les ressources nécessaires pour commencer à élaborer une stratégie complète d'éducation et de sensibilisation destinée aux titulaires d'une charge publique, aux *lobbyistes* et à leurs employeurs.

- **Poursuivre l'application et communiquer les résultats** – Le directeur avait ouvert plusieurs enquêtes en vertu du Code de déontologie des *lobbyistes*. On jugeait important non seulement de faire respecter la loi en affectant davantage de ressources aux examens et enquêtes au sein du Bureau, mais aussi de bien faire connaître les résultats des activités liées à l'application de la loi.

Le résultat stratégique général auquel devait aboutir ces priorités était de contribuer à la confiance dans l'intégrité du processus décisionnel du gouvernement en faisant en sorte que les activités de *lobbying* visant les titulaires d'une charge publique soient conformes aux principes de transparence et de responsabilité.

## La loi sur le lobbying

Le projet de loi C-2 – la loi fédérale sur la responsabilité – a reçu la sanction royale le 12 décembre 2006, créant les conditions requises pour les modifications de la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes*. La loi, désormais nommée « loi sur le lobbying »<sup>7</sup>, apporte des **changements importants**, parmi lesquels :

- la nomination d'un **Commissaire au lobbying indépendant** doté d'un solide mandat pour mener des enquêtes sur les infractions à la nouvelle loi sur le lobbying et au Code de déontologie des *lobbyistes* ;
- **l'interdiction** pour les ministres, le personnel des cabinets de ministre et les hauts fonctionnaires **d'exercer des activités de lobbying pendant cinq ans** après avoir quitté leur poste, la même interdiction s'appliquant aux membres des équipes de transition des Premiers ministres ;
- l'interdiction de verser et d'accepter **des honoraires conditionnels** ou des contreparties liées aux résultats ;
- l'obligation d'enregistrer **les contacts** avec les titulaires de charge publique de haut rang; et
- l'attribution de **pouvoirs d'enquête accrus** au Commissaire au lobbying et l'allongement de la prescription pour les infractions à la loi sur le lobbying.

Le Bureau du directeur des *lobbyistes* a prêté son concours au Parlement lors de l'examen du projet de loi C-2 en se présentant devant les commissions de la Chambre des communes et du Sénat et en apportant son témoignage sur les incidences opérationnelles du projet de loi. À la suite de la sanction royale,

le Bureau a commencé à se préparer pour mettre en œuvre les dispositions sur le *lobbying*. Les principales d'entre elles concernent l'amélioration du Système d'enregistrement des *lobbyistes*. La loi sur le *lobbying* est entrée en vigueur le 2 juillet 2008.

### Notes

1. Le présent chapitre a été rédigé par Michael Nelson, directeur des *lobbyistes*, Canada.
2. La loi fédérale sur la responsabilité a reçu la sanction royale le 12 décembre 2006 ([www.faa-lfi.gc.ca/index\\_e.asp](http://www.faa-lfi.gc.ca/index_e.asp)); elle renforce les dispositions applicables en vertu de la nouvelle loi sur le *lobbying* (le texte intégral de la loi fédérale sur la responsabilité est disponible à l'adresse : [www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Parl=39&Ses=1&Mode=1&Pub=Bill&Doc=C-2\\_4&Language=E](http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Parl=39&Ses=1&Mode=1&Pub=Bill&Doc=C-2_4&Language=E)).
3. Le texte intégral du Code de déontologie des *lobbyistes* peut être consulté à l'adresse : [www.ocl-ecal.gc.ca/epic/site/lobbyist-elobbyiste1.nsf/en/nx00019e.html](http://www.ocl-ecal.gc.ca/epic/site/lobbyist-elobbyiste1.nsf/en/nx00019e.html).
4. Le Registre public des *lobbyistes* est accessible à l'adresse : [www.ocl-cal.gc.ca/epic/site/lobbyist-lobbyiste1.nsf/en/h\\_nx00274e.html](http://www.ocl-cal.gc.ca/epic/site/lobbyist-lobbyiste1.nsf/en/h_nx00274e.html).
5. Au 2 juillet 2008, l'adresse du site du Commissaire au *lobbying* est la suivante : [www.ocl-cal.gc.ca/epic/site/lobbyist-lobbyiste1.nsf/Intro](http://www.ocl-cal.gc.ca/epic/site/lobbyist-lobbyiste1.nsf/Intro).
6. Pour accéder au portail du Bureau du directeur des *lobbyistes* (au 2 juillet 2008, Commissaire au *lobbying*) voir : [www.ocl-cal.gc.ca/epic/site/lobbyist-lobbyiste1.nsf/Intro](http://www.ocl-cal.gc.ca/epic/site/lobbyist-lobbyiste1.nsf/Intro).
7. Pour plus de détails sur la nouvelle loi sur le *Lobbying*, on pourra consulter : [www.ocl-cal.gc.ca/epic/site/lobbyist-lobbyiste1.nsf/en/h\\_nx00270e.html](http://www.ocl-cal.gc.ca/epic/site/lobbyist-lobbyiste1.nsf/en/h_nx00270e.html).

## Chapitre 4

### **La mise en place d'un cadre juridique pour la pratique du lobbyisme et l'enregistrement des lobbyistes : l'expérience québécoise<sup>1</sup>**

*Ce chapitre présente un exemple de réglementation et de contrôle des activités de lobbyisme à l'échelle infranationale. Il analyse les solutions adoptées au Québec pour concevoir et mettre en œuvre la loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Quatre questions fondamentales sont abordées :*

- *Pourquoi légiférer sur le lobbyisme?*
- *Quelles sont les activités qui doivent être considérées comme du lobbyisme et réglementées?*
- *Quelles obligations doit-on imposer, et à qui, dans le contexte d'une activité de lobbyisme?*
- *Quels mécanismes de contrôle faut-il mettre en place pour que la loi soit respectée?*

## Résumé

Ce chapitre<sup>2</sup> rend compte de l'expérience récente du Québec en matière de réglementation et de contrôle du *lobbyisme*. Il expose les **principaux enjeux de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un cadre juridique** destiné à renforcer la transparence et la responsabilité dans les activités de *lobbyisme* au niveau infranational. Il aborde quatre questions fondamentales qui sont inhérentes à toute démarche législative visant à encadrer le *lobbyisme* :

- Pourquoi légiférer sur le *lobbyisme*?
- Que doit-on considérer comme une activité de *lobbyisme* au sens de la loi?
- Quelles obligations doit-on imposer, et à qui, dans le contexte d'une activité de *lobbyisme*?
- Quels mécanismes de surveillance et de contrôle faut-il mettre en place pour faire en sorte que la loi soit respectée?

## Pourquoi légiférer sur le *lobbyisme*?

L'évocation du *lobbyisme* comporte souvent une connotation négative, suggérant quelque chose comme une ingérence occulte et indue de représentants d'intérêts privés ou particuliers dans les processus de décision d'institutions publiques devant être animées par la recherche systématique de l'intérêt public. Si tel devait être le cas, la démarche logique devrait, sans nul doute, être de bannir complètement le *lobbyisme* comme on le fait généralement pour la corruption, le trafic d'influence ou le détournement de mission des titulaires de charges publiques. Il va sans dire qu'il s'agit là d'une conception fort erronée de la réalité du *lobbyisme* exercé à bon escient.

Dans toute société moderne, **une interaction complexe et féconde intervient sans cesse** entre les titulaires de charges publiques et les diverses parties prenantes à leurs décisions. On reconnaît maintenant généralement que les *lobbyistes* peuvent contribuer à la prise de décision éclairée par les titulaires de charges publiques en véhiculant, au nom de parties prenantes, un point de vue circonstancié méritant considération.

En effet, le *lobbyisme* fait partie intégrante de ce réseau d'interactions entre les titulaires de charges publiques et la mosaïque des intérêts particuliers et des groupes d'intérêts qui composent la société civile; dans le contexte de la globalisation, les *lobbyistes* interviennent même au-delà des frontières nationales pour chercher à atteindre et à influencer les gouvernements.



Toute tentative de réglementation du *lobbyisme* demande donc la reconnaissance explicite de la légitimité de cette activité et la mise en place de règles et de conditions destinées à en assurer le sain exercice.

### **Transparence et règles de comportement**

Les lois ou règlements qui encadrent la pratique du *lobbyisme* ont deux éléments en commun : elles imposent à des degrés divers des exigences de transparence et elles fixent des normes de comportement auxquelles les *lobbyistes* sont assujettis.

Dans certains cas, comme au Parlement européen, le système met en place une **procédure d'accréditation** qui confère aux *lobbyistes* enregistrés un accès privilégié aux locaux occupés par les titulaires de charges publiques. Ces *lobbyistes* doivent alors porter un badge qui les identifie comme représentant tel ou tel intérêt particulier ou groupe d'intérêts. Du fait de leur enregistrement, ils s'engagent également à respecter un code de déontologie.

Une telle approche vise à garantir que les activités des *lobbyistes* seront exercées correctement dans les locaux des institutions parlementaires ou gouvernementales. Les exigences de transparence qu'elle impose semblent établies principalement à l'avantage des titulaires de charges publiques. Elle ne fournit aux citoyens qu'une information limitée quant à l'objet des activités de *lobbyisme* menées dans les locaux de l'institution en cause, tout en laissant dans l'ombre la réalité du *lobbyisme* exercé auprès des titulaires de charges publiques à l'extérieur de leurs locaux officiels.

**En Amérique du Nord, là où les lois sur le lobbyisme sont la règle plutôt que l'exception**, les exigences de transparence imposées à un *lobbyiste* découlent du seul fait qu'il cherche à influencer un titulaire de charge publique. La finalité de ces exigences est d'abord et avant tout d'informer les citoyens d'éléments spécifiques de ces activités de *lobbyisme*. Les prescriptions légales et déontologiques qu'on y retrouve visent non seulement à informer les titulaires de charges publiques de l'identité et du mandat de leurs interlocuteurs, mais encore et surtout à créer les conditions d'une plus grande équité dans l'accès aux institutions, recherchant par là un renforcement du lien de confiance entre les citoyens et les institutions publiques<sup>3</sup>.

### **Décision de réglementer le lobbyisme en 2002**

Au Québec où cette possibilité était débattue depuis quelques années, la décision de réglementer la pratique du *lobbyisme* fut prise en 2002, au lendemain d'événements impliquant des *lobbyistes* qui s'étaient révélés fort embarrassants pour le gouvernement. C'est à l'unanimité que l'Assemblée nationale du Québec adoptait alors la loi sur la transparence et l'éthique en matière de *lobbyisme* (L.R.Q., chapitre T-11.011). Inspirée d'une loi fédérale en

vigueur depuis la fin des années 1980, la loi québécoise se voulait, à bien des égards, plus ambitieuse quant à son contenu et plus exigeante quant à ses modalités d'application. Il est intéressant de mentionner au passage que, récemment, les règles d'encadrement des activités de *lobbyisme* prescrites par la loi fédérale ont été substantiellement resserrées et que de nouveaux mécanismes d'application, notamment la nomination prochaine d'un Commissaire au *lobbying* relevant du Parlement, y sont prévus<sup>4</sup>.

La loi vise donc à **renforcer le lien de confiance** entre les citoyens et les institutions publiques en favorisant, d'une part, la transparence des activités de *lobbyisme* et en établissant, d'autre part, des règles destinées à assurer le sain exercice de ces activités. Au cœur de la loi se trouve l'exigence de transparence traduisant la reconnaissance du droit pour les citoyens de savoir qui cherche à influencer les processus décisionnels des institutions par la pratique du *lobbyisme*. S'ajoutent à cela d'autres obligations prévues à la loi et au code de déontologie pour encadrer la pratique du *lobbyisme*.

Cette loi présuppose donc que le fait de rendre publiques des **informations suffisamment précises quant à la nature et quant à l'objet des activités de *lobbyisme*** favorisera une certaine démocratisation de l'influence tout en ayant un impact positif sur les conditions d'imputabilité des titulaires de charges publiques.

Cette exigence de transparence de l'objet de leurs relations avec les *lobbyistes* rappelle de façon implicite aux titulaires de charges publiques qu'il leur incombe de trouver un point d'équilibre entre les intérêts des diverses parties prenantes aux décisions qu'ils ont la responsabilité de prendre, étant entendu que l'exercice de cette responsabilité doit être animé par la recherche de l'intérêt public. De la même manière, la loi présuppose que la mise en place d'un cadre déontologique pour la pratique du *lobbyisme* rehaussera la qualité et la crédibilité des processus décisionnels d'intérêt public.

## **Que doit-on considérer comme une activité de *lobbyisme* au sens de la loi?**

Toute démarche d'encadrement du *lobbyisme* doit reposer sur des **définitions claires** de ce qui est en cause aux fins de l'application de la réglementation envisagée. La portée de ces définitions implique des choix politiques. Pour pouvoir préciser de façon adéquate la portée d'une réglementation particulière, il semble s'imposer que trois éléments principaux fassent l'objet d'une définition :

- Quel environnement politique et administratif la loi veut-elle régir?
- Qui doit-on considérer comme un *lobbyiste*?
- Qu'est-ce qu'une activité de *lobbyisme*?

La loi québécoise couvre un éventail relativement large d'institutions publiques. Elle vise non seulement le *lobbyisme* effectué auprès des parlementaires, des ministres ainsi que de leur personnel, mais également le *lobbyisme* effectué auprès des fonctionnaires du gouvernement, des personnes occupant une fonction ou un emploi au sein d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise publique, ainsi que des personnes occupant une fonction ou un emploi dans une institution municipale.

### **Deux grandes catégories de lobbyistes**

La loi québécoise distingue **deux grandes catégories de lobbyistes** :

- les *lobbyistes-conseil*; et
- les *lobbyistes d'entreprise* ou d'organisation. On aura compris qu'en ce faisant, la loi ne vise pas seulement les interventions des intermédiaires professionnels ou spécialisés, mais également les interventions faites directement pour, et au nom, d'entreprises ou d'organisations.

Dans ce contexte, est considérée comme **lobbyiste-conseil** « toute personne dont l'occupation ou le mandat consiste en tout ou en partie à exercer des activités de *lobbyisme* pour le compte d'autrui **moyennant contrepartie** ». Cette large catégorie vise des individus agissant pour des tiers en différentes capacités. En fait, rares sont les individus qui remettront une carte d'affaires les identifiant spécifiquement comme *lobbyiste*. Ils s'identifieront plutôt comme spécialiste en relations gouvernementales, conseiller en relations publiques, gestionnaire de projet, consultant, ex-titulaire de charge publique, avocat, ingénieur, architecte, comptable et ainsi de suite. En fait, quel que soit son titre formel, une personne sera considérée comme *lobbyiste-conseil* aux fins de la loi si elle exerce des activités de *lobbyisme* pour un tiers moyennant contrepartie.

La seconde catégorie, qu'on pourrait décrire comme celle des *lobbyistes maison*, comprend les personnes dont la fonction ou l'emploi au sein d'une entreprise, d'une association ou d'un groupement sans but lucratif implique, de façon significative, l'exercice d'activités de *lobbyisme* pour et au nom de l'entreprise ou de l'organisation. Il peut s'agir, par exemple, d'administrateurs influents ou encore d'autres dirigeants ou employés d'une entreprise ou d'une organisation.

### **Les activités de lobbyisme**

Un *lobbyiste* potentiel intervenant de quelque façon que ce soit auprès d'une institution politique ou administrative visée par la loi, reste à déterminer, pour qu'on soit dans un cas d'application, ce qui constitue une activité de *lobbyisme* au sens de la loi. Dans la loi québécoise, une activité de *lobbyisme* est nécessairement une communication directe, verbale ou par écrit,

intervenante entre un *lobbyiste* et un titulaire de charge publique. Cette communication doit viser à influencer la prise de décision par le titulaire de charge publique. Elle doit également viser l'une ou l'autre des catégories de décisions prévues par la loi.

Une autre des particularités de la loi québécoise c'est qu'elle va bien au-delà de la réglementation du *lobbyisme* portant sur les orientations, les plans d'action ou sur les diverses facettes de la production législative ou réglementaire des corps publics visés. Sont également considérées comme des activités de *lobbyisme* les **communications faites par les lobbyistes en vue d'influencer des décisions de nature administrative**, telles que l'octroi d'autorisations administratives, de marchés publics, de subventions, voire les démarches en vue d'influencer la nomination de hauts fonctionnaires.

Ayant ainsi défini succinctement ces trois concepts qui délimitent le champ d'application de la loi, il reste à déterminer quelles obligations sont imposées et à qui à l'occasion de la pratique d'activités de *lobbyisme* visées par la loi.

## Quelles obligations doit-on imposer, et à qui?

Comme mentionné ci-dessus, toute démarche législative d'encadrement du *lobbyisme* implique l'imposition, à des degrés variables, d'**obligations de transparence ainsi que l'énonciation de règles de conduite** que devront respecter les *lobbyistes*.

Le *lobbyisme* étant une relation entre deux acteurs, *lobbyiste* et titulaire de charge publique, la première question est celle de déterminer lequel de ces acteurs se verra imposer la responsabilité formelle de la transparence. Puisque la relation intervient à l'initiative du *lobbyiste*, on reconnaît généralement qu'il devrait en principe assumer la responsabilité de la publicité de cette démarche visant à influencer un titulaire de charges publiques à l'avantage des intérêts particuliers qu'il représente.

### Divulgaration au début de l'activité de lobbyisme

Généralement, comme au Québec, on oblige le *lobbyiste* à verser, dans un délai prescrit, une **déclaration** dans un registre public dès lors que la démarche de *lobbyisme* est initiée. Il faut souligner que le dépôt de cette déclaration n'est pas un préalable, mais bien une conséquence de cette démarche de *lobbyisme*. En conséquence, les titulaires de charges publiques ne peuvent être astreints à exiger une preuve d'enregistrement avant d'entrer en contact avec un *lobbyiste*. Ceci démontre que l'enregistrement des *lobbyistes* n'est pas de la nature d'une procédure d'accréditation ou d'octroi d'un permis. Ce système d'enregistrement est essentiellement destiné à faire en sorte que les citoyens et les autres parties prenantes puissent bénéficier de la transparence pour les activités de *lobbyisme* en cours.

Ceci n'est pas pour dire que les titulaires de charges publiques n'ont aucun rôle à jouer pour faire en sorte que les *lobbyistes* qui s'affairent à les influencer le fassent dans le respect de la loi. Même si la loi sur le *lobbyisme* ne leur impose aucune obligation formelle, les titulaires de charges publiques ne peuvent ignorer que la loi impose des exigences à leurs interlocuteurs. Dans leurs contacts avec les *lobbyistes*, les titulaires de charges publiques ont un **devoir de diligence raisonnable** en ce qui a trait au respect par leur interlocuteur des obligations que la loi impose. Ils doivent garder à l'esprit que les obligations de transparence imposées aux *lobbyistes* dans leurs rapports avec eux visent à rehausser la légitimité et la crédibilité de leur propre autorité. Ces obligations sont destinées à favoriser un accès plus équitable des autres parties prenantes au processus de décision dont ils sont les fiduciaires dans la gestion des institutions, processus de décision dont la finalité est la détermination de ce qui va dans le sens de l'intérêt public.

Les tableaux 4.1 et 4.2 indiquent le nombre de nouveaux *lobbyistes* enregistrés chaque année.

Tableau 4.1. **Évolution du nombre de *lobbyistes* inscrits au Registre québécois des *lobbyistes*, 2002-07**

Nombre de nouveaux inscrits par an

	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	Total
<i>Lobbyistes-conseils</i>	91	62	28	28	53	39	<b>301</b>
<i>Lobbyistes d'entreprise ou d'organisation</i>	207	71	58	112	192	388	<b>1 028</b>
<b>Total</b>	<b>298</b>	<b>133</b>	<b>86</b>	<b>140</b>	<b>245</b>	<b>427</b>	<b>1 329</b>

Tableau 4.2. **Nombre de *lobbyistes* ayant au moins un mandat actif et nombre de mandats par groupe de *lobbyistes* au Québec**

	Nombre de <i>lobbyistes</i> ayant au moins un mandat en cours au 31 mars 2008	Nombre de mandats par catégorie de <i>lobbyistes</i>
<i>Lobbyistes-conseils</i>	114	304
<i>Lobbyistes d'organisation</i>	328	487
<i>Lobbyistes d'entreprise</i>	274	197
<b>Total</b>	<b>716</b>	<b>988</b>

Il faut maintenant déterminer la portée des obligations de transparence imposées aux *lobbyistes*. C'est, encore ici, un choix politique. On peut décrire, de façon lapidaire, la substance des exigences posées par la loi québécoise à cet égard par la formule suivante : qui fait du *lobbyisme*, à quel endroit et sur quel objet?

### **Identification des parties**

Le premier élément, la question du « qui », renvoie à la fois à l'identification des intérêts ou groupe d'intérêts à pied d'œuvre pour influencer une autorité publique et à l'identité de la personne ou des personnes agissant comme lobbyistes pour et au nom de ces intérêts ou groupes d'intérêts.

Les lobbyistes-conseil doivent ainsi **s'identifier** et fournir leurs coordonnées professionnelles. Ils doivent fournir des précisions quant à l'identité du **client** qu'ils représentent. Il s'ensuit que si un lobbyiste-conseil représente plusieurs clients, sa déclaration comportera une section particulière à chaque client.

Dans le cas d'activités de *lobbyisme* faites directement par une entreprise ou par une organisation, l'obligation de fournir les informations prescrites et l'obligation d'identifier et d'inscrire les personnes agissant comme lobbyiste d'entreprise ou d'organisation sont imposées au plus haut dirigeant de cette entité.

Concernant deuxième élément, la question du « où », c'est-à-dire l'identification des personnes ou des institutions faisant l'objet d'activités de *lobbyisme* visées par la loi, les exigences sont de nature générale. Au Québec, les lobbyistes n'ont pas à fournir des renseignements nominatifs sur les personnes qu'ils rencontrent ou qu'ils entendent rencontrer; **Il leur suffit de déclarer auprès de quelle institution et d'identifier la nature de la fonction du titulaire d'une charge publique** auprès duquel ils font ou ont l'intention de faire du *lobbyisme* au sein de cette institution. À titre d'exemples, il suffit pour un lobbyiste de déclarer qu'il fait ou entend faire du *lobbyisme* au niveau ministériel ou au niveau de la direction dans tel ou tel ministère, ou encore auprès des membres du conseil d'administration de telle ou telle entreprise publique ou de tel ou tel organisme du gouvernement.

### **Divulgateion de l'objet du lobbyisme**

Le troisième et principal élément de la déclaration est une description suffisamment explicite de l'objet des activités de *lobbyisme*. Comme le dit la loi, le lobbyiste doit déclarer « l'objet de ses activités de *lobbyisme*, ainsi que les renseignements nécessaires à sa détermination ». Nous interprétons la portée de cette exigence comme signifiant une **description suffisamment détaillée de la nature de la décision que le lobbyiste cherche à influencer**. On notera au passage que la loi n'exige pas du lobbyiste qu'il déclare ses activités de *lobbyisme* ; elle se contente d'exiger qu'il en déclare l'objet.

On pourrait tout d'abord penser qu'il s'agit là d'une exigence amoindrie. Notre expérience montre qu'une description suffisamment précise de l'objet des activités de *lobbyisme* présuppose un changement draconien de la mentalité des lobbyistes qui cherchent à influencer les titulaires de charges

publiques. Du moins au début, nous avons dû faire face à bien des résistances de la part de *lobbyistes* réfractaires à fournir certains détails quant à l'objet de leurs activités de *lobbyisme*. De concert avec la conservatrice du registre des *lobbyistes*, nous avons dû établir des standards et implanter des contrôles pour faire en sorte que les déclarations versées au registre soient suffisamment précises. Des efforts importants ont été consentis pour assurer une certaine uniformité dans la façon de décrire l'objet des activités de *lobbyisme*, ce qui est une condition essentielle à l'atteinte des résultats recherchés à l'avantage des bénéficiaires de ce nouveau droit à la transparence.

### **Techniques de lobbyisme et ressources financières**

La loi québécoise requiert bien **peu de détails** quant aux modalités des activités *lobbyisme* et quant aux ressources financières investies pour les réaliser.

Au titre des techniques de *lobbyisme* utilisées, la loi se limite à demander des informations à portée très générale, par exemple déclarer s'il y a eu rencontre, communication orale ou communication écrite. À cet égard, il est intéressant de mentionner que la loi québécoise ne prétend régir que ce que la littérature qualifie de « *lobbyisme direct* » à l'exclusion du « *lobbyisme indirect* » ou en anglais « *grassroots lobbying* » que certaines autres lois encadrent. Ainsi, La loi fédérale canadienne sur le *lobbying* demande de déclarer si on aura recours à ces techniques de *lobbyisme* indirect, comme par exemple des annonces dans les médias ou des appels à la mobilisation de l'opinion publique pour influencer et faire pression sur les processus de décision par les titulaires de charges publiques.

Quant aux ressources financières investies à l'appui d'une campagne de *lobbyisme*, la loi québécoise se contente d'exiger la déclaration, par tranches de valeur, (et non par valeur spécifique, par exemple moins de 10 000 CAD, entre 10 000 et 50 000 CAD) des honoraires perçus par les *lobbyistes-conseil*. Ceci diffère substantiellement de certaines lois américaines sur le *lobbyisme* qui vont très loin quant aux détails à être fournis, par rapport aux montants investis, à l'appui d'une démarche de *lobbyisme* et qui exigent la divulgation des contributions financières versées aux membres du Congrès ainsi que des cadeaux et autres avantages consentis aux titulaires de charges publiques.

La loi québécoise sur le *lobbyisme* peut apparaître timide à cet égard. Cela s'explique sans doute par le fait que ces **mêmes objectifs sont poursuivis chez nous par d'autres moyens**<sup>5</sup>. Ainsi le Québec a adopté une **loi très sévère pour baliser la question du financement des partis politiques**. De même, la problématique des cadeaux et autres avantages

consentis aux titulaires de charges publiques est abordée par le biais du cadre éthique et déontologique mis en place à l'intention des titulaires de charges publiques<sup>6</sup>.

### **Déclarations et accessibilité**

Les déclarations sont faites en principe par Internet sur un formulaire électronique. La déclaration sur support électronique se fait gratuitement, mais ceux qui optent pour un formulaire papier doivent assumer des frais qui se justifient par la nécessité de transcrire l'information dans la banque de données électronique du registre. Le processus de déclaration est itératif. Ainsi, tout *lobbyiste* qui initie un nouveau mandat doit mettre à jour sa déclaration, comme il doit le faire, d'ailleurs, pour toute modification de la teneur d'un mandat ayant fait l'objet d'une déclaration au registre.

Puisque la transparence constitue la finalité de la loi, le contenu du registre des *lobbyistes* est accessible sur Internet gratuitement et en tout temps à l'adresse [www.lobby.gouv.qc.ca](http://www.lobby.gouv.qc.ca).

### **Le Code de déontologie**

La deuxième catégorie d'obligations imposées aux *lobbyistes* se traduit en un **ensemble de règles** ayant pour objet d'assurer le sain exercice des activités de *lobbyisme*. C'est en quelque sorte la dimension « éthique », ou devrait-on dire « déontologique » de la loi.

Ces normes se retrouvent soit dans la loi même, soit dans le Code de déontologie des *lobbyistes*<sup>7</sup> que le Commissaire au *lobbyisme* avait le mandat d'adopter après consultation des milieux intéressés.

La loi contient des dispositions qui **prohibent** la rémunération conditionnelle à l'obtention d'un résultat ou encore la rémunération d'un *lobbyiste* à partir d'une subvention qui résulte d'une activité de *lobbyisme*. Elle impose des restrictions aux titulaires de charges publiques de haut rang en leur défendant d'agir comme *lobbyiste* pendant un certain temps au terme de leur mandat. Plus généralement, elle prévoit que nul ne peut tirer un avantage indu d'une charge publique dont il a antérieurement été titulaire, de même que nul ne peut utiliser ou divulguer aux fins d'activités de *lobbyisme* des informations confidentielles précédemment acquises en qualité de titulaire de charge publique.

Le Code de déontologie des *lobbyistes* adopté par le Commissaire au *lobbyisme* a valeur de règlement et est comme tel obligatoire. Il prévoit des normes de comportement destinées à assurer le sain exercice des activités de *lobbyisme*. Ces **devoirs et obligations** sont regroupés sous les rubriques « respect des institutions », « honnêteté et intégrité » et « professionnalisme ».



## Quel mécanisme de surveillance et de contrôle faut-il mettre en place pour faire en sorte que cette loi soit respectée?

Pour des raisons pratiques, il fut décidé au Québec de créer simultanément une fonction de Commissaire au *lobbyisme* et une autre de Conservateur du registre des *lobbyistes*. Ce choix découlait du fait qu'au ministère de la Justice une équipe technique, était disponible avait mis sur pied et opérait avec beaucoup de succès des registres informatisés complexes. Puisqu'elle possédait un savoir-faire reconnu et des équipements de pointe, on estima opportun, sur le plan administratif, de lui confier ce nouveau mandat de la mise sur pied et de l'opération du registre des *lobbyistes*.

Après cinq années d'opération, il est intéressant de constater que le ministre de la Justice recommande que le registre des *lobbyistes* **relève dorénavant du Commissaire au lobbyisme**. Selon le ministre, le partage des responsabilités entre le Commissaire et le Conservateur du registre est source de confusion pour les *lobbyistes* et pour les titulaires de charges publiques. Pour des raisons d'efficacité, d'efficience et d'imputabilité, le ministre estime que l'objectif de transparence défini par la loi serait mieux servi par un transfert de la responsabilité du registre vers le Commissaire (ministère de la Justice, 2007).

Quoi qu'il en soit, le titulaire de la fonction de Conservateur du registre est responsable de s'assurer que les déclarations reçues contiennent, en la manière prescrite, les informations prévues par la loi. Il doit s'assurer de la conservation sécuritaire de ces informations et prendre les mesures nécessaires pour que soient facilement accessibles à tout intéressé.

Simultanément, la loi créait la fonction de Commissaire au *lobbyisme*, le titulaire de cette fonction étant chargé « **de la surveillance et du contrôle des activités de lobbyisme** exercées auprès des titulaires de charges publiques ».

Puisque le commissaire est responsable de la surveillance et du contrôle des activités de *lobbyisme* exercées auprès des titulaires de charges publiques dans les institutions parlementaires, gouvernementales et municipales, la loi prévoit qu'il est **nommé sur une base consensuelle par l'Assemblée nationale** et qu'il est directement imputable à l'Assemblée nationale de qui il reçoit son budget, ce qui en fait une entité indépendante du gouvernement.

Le Commissaire au *lobbyisme* est investi de **pouvoirs d'inspection et d'enquête** tant auprès des *lobbyistes* qu'auprès des titulaires de charges publiques et des tiers intéressés. Il peut agir sur plainte ou de sa propre initiative s'il a des motifs raisonnables de croire qu'une disposition de la loi ou du code de déontologie n'est pas respectée. Les parties impliquées-*lobbyistes* aux titulaires de changes publiques – peuvent exercer des pouvoirs d'investigation.

Si au terme de son enquête, le Commissaire constate le non-respect d'une disposition de la loi ou du code de déontologie, **diverses sanctions peuvent être imposées** au *lobbyiste* défaillant. Des amendes assez considérables peuvent résulter du jugement d'un tribunal<sup>8</sup>. La loi donne par ailleurs au Procureur général le pouvoir de réclamer d'un *lobbyiste* contrevenant « la valeur de toute contrepartie qu'il a reçue ou qui lui est payable en raison des activités ayant donné lieu au manquement ». Enfin, au cas de manquements graves ou répétés aux obligations imposées par la loi ou par le code de déontologie, le Commissaire au *lobbyisme* pourrait sanctionner le *lobbyiste* en l'empêchant d'agir comme *lobbyiste* au Québec pendant une période pouvant aller jusqu'à un an.

### **Transformation de la relation de lobbyisme**

En imposant la transparence en matière de *lobbyisme*, la loi requiert des *lobbyistes*, mais aussi des titulaires de charges publiques, un changement profond dans les façons de faire. Elle cherche à circonscrire et à réguler une réalité aussi plurielle que complexe. Elle présuppose un **changement de culture** dans les rapports entre les titulaires de charges publiques et les *lobbyistes*. Depuis plus de cinq ans, maintenant, nous avons entrepris la réalisation du mandat qui nous était confié en recherchant un juste équilibre entre la mise en place d'incitatifs et de mesures de soutien et le déploiement graduel des éléments plus coercitifs destinés à assurer le respect de la loi.

Nous avons défini notre planification en nous donnant comme objectif de convaincre les *lobbyistes*, les titulaires de charges publiques et les citoyens de s'approprier le système de valeurs qui sous-tend cette loi récente et audacieuse (Commissaire au *lobbyisme*, 2004).

Il est heureux que l'Assemblée nationale ait prévu dans la loi une disposition obligeant le ministre de la Justice à faire **rapport dans les cinq ans sur la mise en œuvre** de la loi et du code de déontologie des *lobbyistes* de même que sur l'opportunité de les modifier. Dans les faits, le rapport du ministre fut déposé à l'Assemblée nationale en octobre dernier et déferé pour étude à la Commission parlementaire des finances publiques.

Souhaitant contribuer au débat à la lumière de son expérience, le Commissaire au *lobbyisme* a également déposé un rapport faisant état de ses constats et recommandations (Commissaire au *lobbyisme*, 2008a; Commissaire au *lobbyisme* 2008b)<sup>9</sup>. Ce rapport fut également référé pour étude à la commission parlementaire des finances publiques qui s'est penchée sur les deux documents au début de mai 2008. La commission parlementaire a tenu des consultations publiques et a rendu son rapport.

## Évaluation de la mise en œuvre

Au terme des cinq premières années de mise en œuvre de cette loi, si on doit admettre qu'elle est encore trop souvent méconnue et si bien des commentaires sont faits sur certaines de ses modalités d'application, **force est de constater que personne n'en remet en cause la pertinence, les principes et le bien-fondé.**

Le bilan que nous dressons est généralement positif<sup>10</sup>. Ainsi, concernant les activités de *lobbyisme* menées auprès des institutions parlementaires et gouvernementales, si beaucoup reste à faire, tout indique que nous sommes sur la bonne voie. En revanche, les résultats sont plus modestes en ce qui a trait aux activités de *lobbyisme* menées auprès des structures municipales.

Au cœur de ce rapport s'inscrit le constat suivant : sans l'engagement ferme des titulaires de charges publiques, les chances de succès d'une telle loi risquent fort d'être compromises. Alors que, par nature, les activités de *lobbyisme* n'interviennent pas sur la place publique mais, plus souvent, dans l'intimité de leurs bureaux, **les titulaires de charges publiques doivent donner acte du fait que la loi reconnaît aux citoyens, envers qui ils sont imputables, le droit de savoir qui cherche à les influencer et sur quoi.** D'autant plus que la finalité de ce nouveau droit à la transparence est de conforter la relation de confiance des citoyens envers les corps publics au sein desquels ils œuvrent, les titulaires de charges publiques doivent ajuster leurs façons de faire pour en favoriser le respect dans leurs contacts avec les *lobbyistes*.

C'est dans cette perspective que notre rapport conclut que, s'il n'y a pas lieu d'imposer formellement aux titulaires de charges publiques la responsabilité de rendre publics les renseignements nécessaires pour assurer la transparence des activités de *lobbyisme*, ceci ne veut pas dire, bien au contraire, qu'ils n'ont aucune responsabilité à cet égard. Compte tenu de sa nature même et de son objet, nous n'hésitons pas à affirmer qu'en ce qui concerne le respect de cette loi dans leurs rapports avec les *lobbyistes*, les titulaires de charges publiques ont, à tout le moins, un devoir de diligence raisonnable.

Quant aux éléments plus techniques qui seront abordés dans le cadre de la révision de la loi, parmi les principaux on note la recommandation précitée du ministre de la Justice à l'effet que l'opération du registre des *lobbyistes* soit confiée au commissaire au *lobbyisme*.

Parmi nos propositions de modification, les principales ont sans doute trait à l'efficacité des mécanismes de sanction. Ainsi, nous recommandons que le commissaire au *lobbyisme* soit autorisé à initier lui-même les **mécanismes de sanction pénale** prévus dans la loi, ou encore que les délais de prescription pour les infractions visées soient portés de un an à cinq ans.

Enfin, de façon à reconnaître qu'un changement de culture de la nature de celui qui est en cause ici ne peut se réaliser par la seule force de la répression et sans la mobilisation de tous les acteurs, nous demandons que le rôle essentiel que le commissaire au *lobbyisme* doit jouer dans **l'éducation des parties prenantes** à la loi, *lobbyistes*, titulaires de charges publiques et citoyens, soit expressément reconnu dans la formulation de son mandat.

## Conclusions

En 2000, l'OCDE publiait un rapport intitulé *Renforcer l'éthique dans le service public : les mesures des pays de l'OCDE*. Ce rapport soulignait que les corps publics ne sont pas seulement évalués sur leur capacité à prendre les bonnes décisions, mais aussi sur la **qualité et sur la crédibilité de leurs processus décisionnels**. Le rapport recommandait donc la mise en place des éléments et des fonctionnalités de ce qu'il appelait une « infrastructure de l'éthique » destinée à promouvoir des standards élevés de comportement et l'intégration des valeurs propres à l'administration publique telles que l'impartialité, l'accessibilité, l'égalité, l'équité et la transparence.

Dans cette perspective, la mise en œuvre de règles et de normes afin de pouvoir effectuer la surveillance et la contrôle des activités de *lobbyisme*, apparaît comme le **complément naturel du cadre éthique** élaboré pour inspirer et guider les titulaires de charges publiques dans l'exercice de leurs fonctions.

Si quelques pays européens ont mis en place une forme de réglementation des activités de *lobbyisme* alors que, jusqu'à récemment, il s'agissait là d'un phénomène essentiellement nord-américain, on constate de plus en plus que d'autres pays songent à leur emboîter le pas. Le fait que la direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE travaille activement sur ce dossier en examinant l'expérience en matière d'élaboration et de mise en œuvre des réglementations, qui visent à accroître la transparence et la responsabilité, est du plus haut intérêt. Vu les **nombreux efforts de réglementation du lobbyisme dans la zone de l'OCDE** et dans le reste du monde, on peut penser que, dans les prochaines années, cette question demeurera d'actualité et qu'éventuellement des principes ou normes communs émergeront sur la scène internationale.

En juin 2007, l'OCDE a jugé à propos de réunir un groupe d'experts sur le sujet, chargé de tirer les leçons de l'expérience des pays et d'élaborer un cadre et des principes sur cette question de l'encadrement du *lobbyisme*. Cela pourrait orienter le débat et aider les autorités à réexaminer et moderniser les dispositifs en vigueur pour plus de transparence et de responsabilité.

## Notes

1. Ce chapitre a été rédigé par Monsieur André C. Côté, Commissaire au *lobbyisme* du Québec.
2. Ce chapitre est une version révisée d'un document présenté en mars 2007 à la conférence « Le *lobbyisme* : pratique et cadre juridique », qui a eu lieu à Sam Son, Vietnam, sous l'égide de l'Assemblée nationale de la République socialiste du Vietnam et en juin 2007 lors de la session spéciale qu'a tenue un groupe d'experts des conflits d'intérêts à l'occasion d'un symposium de l'OCDE consacré au *lobbyisme*.
3. Council on Governmental Ethics Laws – COGEL Blue Book : 2006 *Lobbying Uptade on Legislation and Litigation, US and Canada* (document disponible uniquement pour les personnes membres de l'organisme COGEL).
4. À ce sujet, le lecteur pourra consulter le chapitre 3 de la présente publication rédigé par le directeur fédéral des *lobbyistes*, M. Michael Nelson, et intitulé « La législation fédérale du Canada sur le *lobbying* : évolution et fonctionnement de la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes* ».
5. La loi électorale (L.R.Q., chapitre E-3.3) énonce de nombreuses règles encadrant le financement des partis politiques et des dépenses électorales.
6. Voir, par exemple, la *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise*, 21 novembre 2002, déposée à l'Assemblée nationale par le ministre d'État à l'Administration et à la Fonction publique et président du Conseil du Trésor. Ces valeurs sont la compétence, l'impartialité, l'intégrité, la loyauté et le respect : [www.tresor.gouv.qc.ca/fr/publications/ress\\_humaine/declaration\\_valeurs.pdf](http://www.tresor.gouv.qc.ca/fr/publications/ress_humaine/declaration_valeurs.pdf). Pour les fonctionnaires de l'administration publique québécoise, les lois et règlements suivants énoncent des obligations déontologiques : *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*, L.R.Q., chapitre M-30, article 3.01 à 3.06; *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics*, R.R.Q., chapitre M-30, r.0.1; *loi sur la fonction publique*, L.R.Q., chapitre F-3.1.1, article 1 à 31; *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique*, R.R.Q., chapitre -F-3.1.1, r.0.3. Finalement, deux directives du Premier ministre rendues publiques en 2003 énoncent certaines règles éthiques que doivent respecter les membres du conseil des ministres et les attachés politiques pour éviter, entre autres, tout conflit d'intérêt. Il est possible de prendre connaissance des éléments essentiels de ces directives en consultant l'adresse suivante : [www.premier-ministre.gouv.qc.ca/salle-ede-epresse/communiqués/2003/octobre/2003-e10-e27.shtm](http://www.premier-ministre.gouv.qc.ca/salle-ede-epresse/communiqués/2003/octobre/2003-e10-e27.shtm). Finalement, dans un document de travail concernant une réforme parlementaire et déposé à l'Assemblée nationale le 21 novembre 2007, le leader parlementaire du gouvernement propose, entre autres l'adoption d'un code d'éthique devant régir la conduite des députés : [www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca/reforme-des-institutions/documents/document-travail2007-11-21.pdf](http://www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca/reforme-des-institutions/documents/document-travail2007-11-21.pdf).
7. (2004) 7 G.O. II, 1259 [c. T-11.011, r. 0.2]. Pour toute documentation relative au *Code de déontologie des lobbyistes*, le lecteur peut consulter le site Internet du Commissaire au *lobbyisme* : [www.commissairelobby.qc.ca/commissaire/documentation](http://www.commissairelobby.qc.ca/commissaire/documentation).
8. En 2005, le Procureur général du Québec intentait une première poursuite à l'encontre d'un *lobbyiste*. Il s'agissait de la première poursuite de cette nature intentée au Canada. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, soit depuis 2002, le Commissaire au *lobbyisme* a transmis au directeur des poursuites criminelles et pénales huit rapports d'enquête concernant des activités de *lobbyisme* pour lesquelles des manquements à la loi sur le *lobbyisme* ont été constatés. Sept de ces

huit rapports d'enquête ont donné lieu à l'émission de constats d'infraction. Des plaidoyers de culpabilité ont été enregistrés dans trois de ces dossiers.

9. Le lecteur pourra également consulter en annexe au présent texte la liste des études réalisées à la demande du Commissaire au *lobbyisme* dans le cadre de l'exercice de révision quinquennale de la loi sur le *lobbyisme*.
10. Quelques statistiques relatives au registre des *lobbyistes* du Québec peuvent être consultées à la section 4.3.

## ANNEXE 4.A1

### Liste des études réalisées à la demande du Commissaire au lobbyisme du Québec dans le cadre de la révision quinquennale de la loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme\*

- BÉGIN, Luc, *Lobbyisme et titulaires de charges publiques : recommandations pour une responsabilisation accrue*, étude réalisée avec la collaboration de Steve Jacob, Yves Boisvert, Jean-Patrice Desjardins, Gérard Divay et Serge Belley, Institut d'éthique appliquée, Université Laval, 18 avril 2007.
- BELLEY, Serge, Jean-Patrice DESJARDINS et Gérard DIVAY, *Lobbyisme et municipalités – Étude exploratoire réalisée pour le Commissaire au lobbyisme du Québec*, Institut d'éthique appliquée, Université Laval, 27 février 2007.
- COMEAU, Paul-André, *Les sous-ministres et le lobbyisme*, École nationale d'administration publique, août 2006.
- DESJARDINS, Jean-Patrice, *Analyse comparée sommaire du rôle des titulaires de charges publiques dans les activités de lobbyisme*, Institut d'éthique appliquée, Université Laval, 15 décembre 2006.
- DESJARDINS, Jean-Patrice, *La responsabilisation des titulaires de charges publiques en lien avec le lobbyisme*, Institut d'éthique appliquée, Université Laval, avril 2007.
- HÉBERT, Martine, *Portrait des activités de lobbyisme au Québec – Rapport présenté au Commissaire au lobbyisme du Québec*, mai 2007.
- HUDON, Raymond, *Dura lex sed lex et Rules are made to be broken – Éclairages sur la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme – Rapport préparé pour le Commissaire au lobbyisme du Québec*, mai 2007.
- JACOB, Steve, et Jean-François BÉLANGER, *Les activités de lobbyisme et leur encadrement au Québec : état des lieux et perception auprès des titulaires de charges publiques*, Institut d'éthique appliquée, Université Laval, 16 avril 2007.

\* Toutes ces études sont accessibles sur le site internet du Commissaires au Lobbyisme : [www.commissairelobby.qc.ca](http://www.commissairelobby.qc.ca) ou [www.commissairelobby.qc.ca/promo/97/2](http://www.commissairelobby.qc.ca/promo/97/2).

## **Bibliographie**

Commissaire au *lobbyisme* (2004), Orientations stratégiques 2004-07 – « Vers une confiance plus grande dans nos institutions politiques et administratives », [www.commissairelobby.qc.ca/documents/x\\_fichiers/628\\_plan\\_strategique\\_04-07.pdf](http://www.commissairelobby.qc.ca/documents/x_fichiers/628_plan_strategique_04-07.pdf).

Commissaire au *lobbyisme* (2008a), « Bâtir la confiance – Rapport concernant la révision quinquennale de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de *lobbyisme* », [www.commissairelobby.qc.ca/documents/File/batir\\_confiance\\_rapport\\_commissaire\\_lobbyisme\\_quebec\(1\).pdf](http://www.commissairelobby.qc.ca/documents/File/batir_confiance_rapport_commissaire_lobbyisme_quebec(1).pdf).

Commissaire au *lobbyisme* (2008b), « L'encadrement des activités de *lobbyisme* au Québec – Synthèse des activités du Commissaire au *lobbyisme* du Québec 2002-2007 ».

Ministère de la Justice (2007), « Rapport sur la mise en œuvre de la loi sur la transparence et l'éthique en matière de *lobbyisme* et du code de déontologie des *lobbyistes* », p. 29.



## Chapitre 5

### **Élaboration et mise en œuvre de la loi sur le lobbyisme législatif et réglementaire : l'expérience polonaise<sup>1</sup>**

*Les responsables polonais ont eu à relever un défi majeur pour définir le champ d'une réglementation du lobbyisme répondant aux aspirations du public. Ce chapitre s'attache tout particulièrement au contexte sociopolitique dans lequel le gouvernement a élaboré son projet de loi sur le lobbyisme.*

*On verra comment l'approche initiale axée sur la notion de sanction à fait place à une démarche fondée sur les principes de bonne gouvernance, dont le but est de renforcer la transparence et la responsabilité dans les mécanismes législatifs et réglementaires. On mettra également l'accent sur les mesures complémentaires qui ont été adoptées pour l'information et la consultation du public lors de l'élaboration des dispositions législatives et réglementaires.*

*Ce chapitre rend compte également de l'action menée par le gouvernement pour l'application de la loi sur le lobbyisme législatif et réglementaire, entrée en vigueur le 7 mars 2006, en illustrant par des données statistiques et qualitatives la mise en œuvre concrète de cette loi.*

## Résumé

Les inquiétudes suscitées dans le public par le *lobbyisme* illégitime ont conduit le pays à réglementer le *lobbyisme* législatif et réglementaire en Pologne. La nouvelle loi sur le *lobbyisme* législatif et réglementaire a été adoptée par le *Sejm* (chambre basse du Parlement) en juillet 2005 et est entrée en vigueur le 7 mars 2006. Elle encourage la transparence surtout au niveau de la procédure législative et réglementaire, mesure considérée comme essentielle pour améliorer la transparence de l'administration publique et de l'ensemble de l'appareil législatif, réglementaire et administratif.

Ce chapitre examine les **critiques formulées à l'encontre des « pratiques de lobbyisme » dans le contexte social et politique de la transition**. L'évolution du projet de loi soumis au *Sejm* en octobre 2003 montre que les changements qui sont intervenus durant les débats de la Commission extraordinaire en ce qui concerne l'objectif et la stratégie de la proposition du gouvernement privilégient la promotion des principes de bonne gouvernance, notamment de transparence et de responsabilité, plutôt que la surveillance et la poursuite des comportements répréhensibles. Ce chapitre rend compte des **éléments essentiels de cette nouvelle loi**, notamment :

- sa portée (la définition des « activités de *lobbyisme* » et les types de *lobbyistes* visés) ;
- les procédures d'enregistrement et de déclaration ; et
- les sanctions en cas de non-respect de la loi.

Il présente également les **mesures d'application** comme la publication des programmes de travaux législatifs et l'organisation de consultations du public, exigées de l'administration publique dans le cadre de la mise en œuvre des nouvelles dispositions. Il met l'accent en particulier sur les procédures d'enregistrement des *lobbyistes* et donne des informations statistiques sur les déclarations d'activités de *lobbyisme*.

Le ministère de l'Intérieur et de l'Administration, organe central chargé d'administrer la loi, a lancé une **enquête** destinée à dresser un bilan et à établir un rapport sur son application et sur les pratiques en la matière. Les résultats de l'enquête (voir l'annexe 5.A1) fournissent des indications sur le niveau de préparation de l'administration du gouvernement central et sur l'impact de la nouvelle loi. Ils attirent l'attention également sur les difficultés qui subsistent et mettent en lumière les mesures qui pourraient être prises pour y remédier.

## Le contexte sociopolitique

Pour bien cerner ce contexte social et politique qui est propre au processus de transition, il faut préciser que **les Polonais ont une perception très négative du lobbyisme**. Les recherches effectuées ont montré qu'en Pologne le *lobbyisme* consiste trop souvent en des réseaux de relations informelles, à travers lesquels les intérêts privés infiltrent les contacts entre les milieux d'affaires et les élites politiques, sur la base de la « réciprocité des services ». Le capital essentiel est « l'accès au décideur pertinent ». L'importance de ce dernier est encore plus grande lorsque la situation économique se dégrade et que le potentiel du marché s'affaiblit. Il est alors essentiel de pouvoir compter sur quelqu'un que l'on « connaît », notamment sur quelqu'un qui occupe un poste important dans le processus décisionnel de l'administration publique.

Les contacts avec ces agents publics peuvent être noués de diverses façons. La conviction très répandue qu'en Pologne les relations entre le monde des affaires et le monde politique reposent sur des principes contraires à l'éthique et que la pratique du pot-de-vin est la manière la plus efficace de « régler » les problèmes reflète le rôle de ces relations.

### **Les recherches confirment l'existence de pratiques illégitimes de lobbyisme**

Les travaux réalisés en 1998 à la demande de la Chambre de Commerce polonaise (KIG) montraient qu'un politicien sur trois, selon les conseillers municipaux, et pratiquement un sur quatre, selon les parlementaires, représentait dans le cadre de son activité publique officielle les intérêts d'une entreprise et exerçait pour le compte de celle-ci une activité de « prospection commerciale ». Dans un rapport de 1999 sur la corruption, la Banque mondiale décrivait les **formes « pathologiques » du lobbyisme** au *Sejm* (Chambre basse du Parlement polonais), et notamment la pratique qui consiste à accorder des avantages financiers en contrepartie de la « faveur » que représente le blocage ou l'amendement d'un projet de loi (Banque mondiale, 2000).

Selon une enquête réalisée en 2000 par l'Institut de Philosophie et de Sociologie de l'Académie polonaise des Sciences<sup>2</sup> (IFiS PAN) pendant la troisième législature (*Sejm* III), 28 % des parlementaires interrogés ont désigné la corruption et les pratiques engendrant la corruption comme étant les **méthodes** les plus fréquemment **utilisées pour influencer les parlementaires**. Ces pratiques sont :

- le trafic d'influence (par exemple, le fait de proposer des sièges au conseil de surveillance de sociétés commerciales) ;
- la corruption ou sa tentative ;

- les dons illicites ;
- le financement de « cadeaux » d'un prix élevé (« essais » d'automobiles, par exemple) ;
- les avantages personnels (offre de « services attractifs », sponsoring d'« excursions attractives », « voyages d'études »); et
- les promesses de financement de campagnes électorales et les versements aux partis politiques.

Selon les travaux effectués en 2004 par la Fondation Stefan Batory, 35 % de l'ensemble des Polonais et 19 % des parlementaires polonais étaient convaincus que la corruption pouvait entraîner l'abrogation ou une modification de la loi. La même année, le CBOS (Centre polonais d'enquêtes d'opinion) a procédé à une enquête analogue qui a montré que 69 % des Polonais pensaient que la pratique des versements en espèces pouvait être efficacement utilisée pour influencer sur la rédaction d'une loi<sup>3</sup>.

Un petit nombre seulement de personnes travaillant en étroite collaboration avec le Parlement lors de l'élaboration des lois admettent exercer la profession de *lobbyiste*. Les cabinets d'avocats, bureaux de consultants et agences de relations publiques sont fréquemment utilisés pour **couvrir des activités de lobbyisme**. Aux réunions des commissions parlementaires, ils interviennent en qualité d'experts ou de conseillers agissant, ce qui est assez étonnant, pour le compte de partis politiques ou de députés, plutôt qu'en qualité de représentants de parties prenantes indépendantes. En conséquence de quoi, le processus d'élaboration des lois peut pâtir de l'impact douteux des intérêts particuliers en place.

### **L'« affaire Rywin », élément déclencheur**

L'affaire Rywin<sup>4</sup>, qui a révélé un certain nombre d'**irrégularités dans le processus d'élaboration des lois**, est à l'origine du projet de loi sur le *lobbyisme*. Elle a montré qu'il n'y avait aucune procédure d'information du public et aucun contrôle de la société civile sur le processus d'élaboration des lois. Cette affaire a fait clairement apparaître que dans le processus d'élaboration de la loi l'influence de différents cercles était plus importante que l'intérêt public. De plus, il s'est avéré que cette influence pouvait être mise à profit pour percevoir des commissions considérables, parfois de l'ordre de plusieurs millions de dollars.

L'affaire Rywin et les investigations ultérieures de la commission d'enquête parlementaire ont prouvé non seulement à la classe politique mais aussi à l'ensemble de la société civile qu'il était **nécessaire de réglementer le lobbyisme**. Et ce d'autant que l'opinion publique a été peu à peu informée de nouvelles affaires ultérieures de corruption impliquant des politiciens et des fonctionnaires travaillant dans les organes responsables de l'élaboration des

lois, mais aussi des *lobbyistes* professionnels. À cela se sont ajoutées les révélations de cas d'assistants bénévoles de parlementaires et de hauts fonctionnaires de l'administration publique agissant en pratique comme des *lobbyistes* et veillant aux intérêts de leurs clients.

C'est dans ces circonstances que le gouvernement dirigé par le Premier ministre Leszek Miller a soumis un projet de loi sur le *lobbyisme*. Or, sous la pression d'allégations de corruption et d'implication dans des opérations douteuses, ce même gouvernement a présenté ultérieurement sa démission.

## **Refonte du concept de la nouvelle législation sur le *lobbyisme* : le processus parlementaire**

En près de deux ans, le projet de loi sur le *lobbyisme* a profondément évolué, **en ne privilégiant plus les sanctions, mais la transparence par information du public**. Le 28 octobre 2003, le *Sejm* a reçu le projet de loi du gouvernement sur les activités de *lobbyisme*. Le 12 novembre 2003, pendant la session du *Sejm*, une motion de rejet du projet de loi a été repoussée à une nette majorité des voix et le texte a été soumis à une commission extraordinaire. Après plusieurs réunions en commission et l'examen d'avis d'experts, mais aussi après l'adoption de nombreux amendements, la commission extraordinaire<sup>5</sup> a renvoyé le projet de loi à la session plénière du *Sejm* et recommandé son adoption. Le 7 juillet 2005, le *Sejm* a adopté le projet de loi par 399 voix pour, aucune voix contre et quatre abstentions. La Chambre haute du Parlement a adopté sans aucun amendement le texte proposé par le *Sejm*. Le 15 août 2005, le président de la République polonaise a promulgué le texte de loi définitif sur les activités de *lobbyisme* dans le processus législatif, dénommé ci-après « loi sur le *lobbyisme* »<sup>6</sup>.

### **Les travaux de la commission extraordinaire**

La commission extraordinaire a entamé ses travaux en janvier 2004 et élaboré un nouveau texte sur la base des idées du projet de loi du gouvernement. Le projet de loi initial soumis par le gouvernement était très restrictif et, comme l'a indiqué l'un des experts, il visait surtout à « **rechercher et punir les comportements répréhensibles** ».

Un certain nombre de **critiques du projet de loi** provenaient d'associations des milieux d'affaires. L'un des objectifs statutaires de ces organisations est de faire du *lobbyisme* pour le compte de leurs membres, les cotisations collectées auprès de leurs membres servant en quelque sorte de « commissions ». En conséquence, les milieux d'affaires ont demandé que la loi précise expressément que les Chambres de commerce et de l'industrie sont des organismes dont la loi ne doit pas enfreindre les droits. En outre, le même régime devait s'appliquer à toutes les organisations non gouvernementales.

Cette demande se fondait sur le fait que le projet de loi sur le *lobbyisme* excluait les partis politiques et que, par analogie, les Chambres de commerce (en tant qu'organisations de chefs d'entreprises) auraient dû également être exclues.

Le projet de loi initial précisait quels étaient les **groupes et organisations échappant à ses dispositions**. Il établissait une liste sur laquelle figuraient les représentants des missions diplomatiques, des partis politiques, des syndicats, mais aussi des associations patronales.

À la suite des travaux de la commission extraordinaire, la liste des cas d'exclusion a été abandonnée et remplacée par une **définition positive** figurant à l'article 2 de la loi telle qu'adoptée :

- Aux fins de la loi, on entend par activité de *lobbyisme* toute activité légale destinée à exercer une influence sur les activités législatives ou réglementaires d'une autorité publique.
- Aux fins de la loi, on entend par activité professionnelle de *lobbyisme* toute activité de *lobbyisme* rémunérée exercée pour le compte de tiers afin que les intérêts de ces tiers soient pris en compte dans une loi ou un règlement proposé ou en discussion.
- Une activité professionnelle de *lobbyisme* peut être exercée par une entreprise (ci-après dénommée entreprise de *lobbyisme* professionnel) ou par une personne physique non enregistrée à ce titre (ci-après dénommée *lobbyiste* professionnel) agissant en vertu d'un contrat de droit civil.

### **L'action du Business Centre Club et du Parti du droit et de la justice**

Ce changement a été le résultat de l'action menée par le Business Centre Club (BCC) et par d'autres organisations patronales, mais également des convictions d'un certain nombre de députés participant aux travaux de la commission et des groupes politiques qu'ils représentaient. Même si plusieurs experts le jugent extrêmement positif, il a toutefois suscité des commentaires critiques, qui seront évoqués plus loin dans ce chapitre.

On notera également qu'un certain nombre de parlementaires très en vue du Parti du droit et de la justice (PiS), qui ont formé ensuite un gouvernement de coalition, étaient résolument opposés au projet de loi soumis par le gouvernement<sup>7</sup>, et qu'ultérieurement, par le biais de la participation de ses représentants aux travaux de la commission extraordinaire, ce parti a exercé une influence majeure, par voie d'amendements, sur l'**approche finalement retenue**. Finalement, en 2005, le PiS a soutenu à l'unanimité l'adoption du projet de loi.

Les représentants du Business Centre Club (BCC) ont participé activement aux travaux de la Commission extraordinaire, le BCC faisant partie du petit nombre d'organisations qui ont représenté les organisations patronales et les milieux d'affaires. Le BCC a souligné les déficiences du projet de loi initial.

Reconnaissant la nécessité d'une réglementation des activités de *lobbyisme* et d'une plus grande transparence, il jugeait le projet de loi excessivement restrictif et ouvrant la voie à des décisions arbitraires de la part des fonctionnaires. Cette critique concernait en particulier une démarche jugée trop axée sur la répression et la question de la désignation des personnes, morales ou physiques, devant être considérées comme exerçant des activités de *lobbyisme*. Un certain nombre de changements apportés au projet de loi pendant les travaux de la Commission parlementaire extraordinaire ont pris en compte les objections soulevées par le BCC.

### **Les collectivités locales**

Une autre question controversée liée au champ d'application de la loi sur le *lobbyisme* concernait l'application aux collectivités locales autonomes. Au cours de l'examen du projet de loi, des voix se sont élevées pour dénoncer également le *lobbyisme* à l'œuvre dans les décisions prises à l'échelon infranational et demander que les collectivités territoriales autonomes ne soient pas exclues du champ d'application de la loi. D'autre part, il a été admis que **la législation locale était d'une nature différente** de celle de la législation adoptée au niveau central. Néanmoins, la transparence de la prise de décision au niveau local ne devait, en aucun cas, en souffrir.

En définitive, la loi sur le *lobbyisme* ne comporte **pas de dispositions imposant aux collectivités territoriales autonomes de révéler au public les programmes de leurs travaux législatifs** (comme cela est le cas pour le Conseil des ministres et les autres autorités centrales). Toutefois, l'administration territoriale autonome n'a pas non plus été exclue de la sphère des activités de *lobbyisme*.

Il résulte des études d'experts prises en compte lors des travaux de la Commission que le concept d'autorité publique englobe également l'administration territoriale autonome; il est donc établi que les dispositions faisant référence aux autorités publiques **s'appliquent également au niveau d'administration infranational**. Cela vaut également pour l'article 14, qui fait référence au droit d'exercer des activités dans les locaux des organismes publics, de même que les articles 15, 16 et 17 qui traitent de la coopération entre le *lobbyiste* et les organes de l'autorité publique. En outre, le champ d'application de l'article 18, qui impose aux représentants de l'autorité publique de fournir des informations sur les activités de *lobbyisme* les concernant, couvre également l'administration territoriale autonome.

Toutefois, puisque les collectivités territoriales autonomes ne sont pas tenues, selon la loi, de divulguer au public leurs programmes législatifs (articles 3 à 8), il en résulte que l'institution de « l'audition publique » décrite aux articles 8 et 9 ne s'applique pas aux autorités locales.

### Encadré 5.1. Évolution du projet de loi polonaise sur le lobbyisme au stade parlementaire : Les modifications

Les modifications essentielles proposées par la Commission extraordinaire et adoptées ensuite par le *Sejm* et le Sénat se sont traduites par un changement fondamental **d'orientation; d'une démarche restrictive, axée sur la sanction, on est passé à une approche privilégiant la bonne gouvernance** grâce à plus de transparence dans la procédure législative. D'une part, la nouvelle loi ouvre aux personnes physiques et morales, qui veulent influencer sur la procédure législative, l'accès à cette procédure. D'autre part, toute tentative d'influer sur l'élaboration des lois doit être portée à la connaissance du public. Le projet de loi initial visait à contrôler les organismes exerçant des activités de *lobbyisme*, notamment les entreprises, les partis politiques et les ONG. Le changement fondamental, appuyé par les parlementaires et les experts, a consisté à rechercher plus de transparence et de responsabilité dans l'administration publique plutôt qu'à contrôler les organismes se livrant à des opérations de *lobbyisme*.

Aucune restriction proprement dite n'est imposée au *lobbyisme* légitime. Néanmoins, toute personne physique ou morale exerçant cette activité doit informer le public, en particulier en faisant savoir qui elle représente et quels sont les textes législatifs ou réglementaires visés. Cela devrait clairement contribuer à plus de transparence et empêcher certains individus de tirer parti de relations informelles. Les sanctions pouvant être prononcées en cas d'activité de *lobbyisme* non déclarée devraient elles aussi limiter l'influence informelle susceptible de s'exercer sur les agents publics.

## Éléments clés de la loi

La loi décrit les principes devant régir les activités de *lobbyisme*. On entend par « **activités de lobbyisme** » **les actions menées par des méthodes légales en vue d'exercer une influence sur les autorités publiques dans le processus d'élaboration des lois**. Les activités de *lobbyisme* visent à faire en sorte que les arguments et les intérêts de groupes sociaux ou professionnels soient pris en compte dans les décisions des agents publics. Le *lobbyisme* peut être également le fait de groupements dont l'objectif est de protéger et promouvoir les intérêts de leurs membres.

### Lobbyisme professionnel

La loi introduit également la notion « d'activité professionnelle de *lobbyisme* », le fait d'agir pour le compte d'autrui contre rémunération. Conformément à la loi, on entend par activités professionnelles de *lobbyisme* les activités de *lobbyisme* lucratives exercées pour le compte de tiers afin que les intérêts de ceux-ci soient pris en compte dans le processus d'élaboration



des lois. Une activité professionnelle de *lobbyisme* peut être exercée par un entrepreneur ou par une personne physique autre qu'un entrepreneur agissant dans le cadre d'un contrat de droit civil.

### **Registre des lobbyistes professionnels**

Les entités exerçant des activités de ce type doivent faire une déclaration au registre approprié accessible au public. Le ministre de l'Intérieur et de l'Administration est tenu de conserver ce registre des personnes physiques ou morales exerçant des activités de *lobbyisme* à titre professionnel.

### **Sanctions**

L'exercice d'activités professionnelles de *lobbyisme* sans inscription au registre est passible d'une amende d'un montant compris entre 3 000 PLN et 50 000 PLN<sup>8</sup>. Cette sanction est prononcée par décision administrative du ministre de l'Intérieur et de l'Administration. Les éléments qui déterminent le montant de l'amende sont le degré d'influence du *lobbyiste* sur une décision déterminée d'une autorité publique ainsi que la portée et la nature des activités professionnelles de *lobbyisme* de la personne physique ou morale concernée. L'amende peut être renouvelée tant qu'il n'y a pas eu inscription au registre des *lobbyistes*.

### **Programme des travaux législatifs**

Une fois par semestre au minimum, le gouvernement doit établir un programme de travaux législatifs concernant les projets de lois, qui doit être publié sur le site web du Bulletin d'information publique. Ce programme de travaux législatifs indique également l'interruption des travaux sur un projet de loi donné, ainsi que les raisons d'une telle interruption. Un programme analogue doit être publié pour les projets de textes réglementaires préparés par le Conseil des ministres, le président du Conseil des ministres et les différents ministres. Les projets de lois et de règlements sont publiés au Bulletin d'information publique (BIP – *Biuletyn Informacji Publicznej*) dès lors qu'ils ont été transmis pour coordination des consultations des membres du Conseil des ministres.

### **Audition publique**

Après publication, toute personne peut soumettre à l'organisme responsable de la préparation d'un tel projet sa « notification d'intérêt » (sur un formulaire officiel) pour les travaux concernant les projets de loi ou de règlement. Cette notification est également publiée dans le BIP. Ultérieurement, la partie ayant notifié son intérêt sera en mesure de soumettre son avis sur le projet spécifique dans le cadre de « l'audition publique ».

L'organisme responsable de la préparation d'un projet de texte réglementaire peut conduire l'audition publique concernant ce projet. Des informations sur le calendrier de l'audition publique relative à un projet d'ordonnance sont publiées au BIP au minimum 7 jours avant la date de l'audition publique. Toute partie ayant manifesté son intérêt pour les travaux concernant le projet de règlement, au minimum trois jours avant la date de l'audition publique correspondante, est en droit de participer à l'audition publique.

L'audition publique concernant un projet de loi déjà soumis au *Sejm* est conduite conformément aux principes fixés par le règlement intérieur du Parlement. Une partie ayant notifié son intérêt pour les travaux relatifs au projet de loi peut participer à l'audition publique sur ce projet.

### **Informations concernant les collaborateurs parlementaires**

Parmi les dispositions importantes introduites par la nouvelle loi, on peut citer l'obligation de fournir des informations sur les assistants salariés et les collaborateurs bénévoles des parlementaires et des ministres, les membres des cabinets ministériels et le personnel des groupes parlementaires. Les textes de loi suivants ont été modifiés : la loi du 9 mai 1996 relative à l'exécution du mandat de député et de sénateur et la loi du 8 août 1996 relative au Conseil des ministres. Les responsables des groupes parlementaires, les députés et sénateurs, mais aussi les ministres, sont désormais tenus de **fournir au public les informations suivantes** concernant ces collaborateurs :

- nom et prénom ;
- date de naissance ;
- lieux de travail pendant les trois années précédant la date à laquelle la personne en question est devenue salarié(e) ou collaborateur(trice) bénévole d'un groupe parlementaire ou d'un groupe politique ;
- sources de revenus pendant les trois années précédant la date à laquelle la personne en question est devenue salarié(e) ou collaborateur(trice) bénévole d'un groupe parlementaire ou d'un groupe politique ; et
- informations concernant les activités commerciales exercées pendant les trois années précédant la date à laquelle la personne en question est devenue salarié(e) ou collaborateur(trice) bénévole d'un groupe parlementaire ou d'un groupe politique.

### **Mesures devant être prises par l'administration centrale en vertu de la loi**

Il résulte des travaux de la commission extraordinaire que c'est à l'administration publique qu'incombe l'essentiel des **obligations imposées**

par la loi pour assurer la totale transparence des activités législatives. Un certain nombre de mesures doivent être prises par l'administration :

- Premièrement, la définition, par le Conseil des ministres et par les différents ministres des principes régissant la rédaction et la divulgation au public des **programmes des travaux législatifs**. Ces programmes doivent être établis au minimum tous les six mois et être communiqués au public conformément à la loi sur l'accès à l'information publique. On notera que tout changement intervenant dans le domaine de l'information publique doit être publié dans les 24 heures au Bulletin d'information publique (BIP). En conséquence, le président du Conseil des ministres et les ministres ont dû préparer des décrets imposant ces obligations aux ministères, spécifiant les procédures à suivre et désignant les organes compétents pour l'exécution de ces dispositions. Il a été décidé d'appliquer à tous les organismes publics la même forme d'obligation d'information du public sur les programmes législatifs.
- Deuxièmement, il a fallu diffuser des circulaires internes régissant le **mode de coopération avec les lobbyistes dans les locaux de l'administration publique**, conformément à l'article 14 de la loi qui autorise les activités de *lobbyisme* dans les locaux de l'administration publique et impose aux titulaires de fonctions officielles d'autoriser l'accès aux locaux et une représentation appropriée des groupes d'intérêts.
- Le *Sejm* et le *Sénat* ont dû également fixer les **règles applicables aux activités de lobbyisme dans leurs locaux**. Le déroulement des travaux législatifs des deux Chambres du Parlement fait l'objet d'une information sur leur site web.
- Une autre obligation essentielle imposée au ministre de l'Intérieur et de l'Administration a été la création du **registre** des entreprises exerçant des activités de *lobbyisme*, avec ses règles et procédures, et notamment les modèles de documents pour le registre et le modèle de certificat confirmant l'inscription au registre des entreprises de *lobbyisme*.
- Les responsables des ministères et des autorités publiques ont dû également adopter les procédures de **publication des informations** que sont tenus de fournir les titulaires de fonctions officielles sur les activités de *lobbyisme* relevant de leur compétence.

Avant l'entrée en vigueur de la loi, un certain nombre d'aspects ont dû encore être réglementés par l'administration publique; il fallait notamment déterminer les actes à considérer comme des activités de *lobbyisme*, de manière à **ne laisser planer aucune incertitude** pour les agents publics et pour les *lobbyistes*. Parallèlement, pour les besoins du Registre, le ministre de l'Intérieur et de l'Administration a dû également établir le modèle de formulaire d'enregistrement utilisé pour les déclarations, et le Conseil des

ministres a dû de son côté publier un décret spécifiant la procédure de notification de l'intérêt porté aux travaux concernant un projet de loi ou de décret et comportant un modèle de formulaire de notification.

Il a fallu aussi mettre en place des **procédures de divulgation au public** des informations fournies par les *lobbyistes*. Toute personne exerçant des activités de *lobbyisme* est tenue d'en informer l'autorité publique dans une déclaration écrite indiquant les personnes morales et physiques et les clients pour le compte desquels elle se livre à ces activités. Le Bureau du *Sejm* a dû modifier le règlement de cette assemblée afin de réviser les règles concernant l'ensemble de la procédure applicable aux projets et propositions de loi, depuis leur réception jusqu'à leur adoption sous forme de loi.

Il fallait aussi que le règlement intérieur du *Sejm* et les dispositions administratives de mise en œuvre précisent les règles que les présidents des commissions parlementaires et les responsables de services officiels doivent respecter lorsqu'ils président les **auditions publiques concernant les textes législatifs** et autres instruments juridiques. La loi sur le *lobbyisme* se borne à instituer une audition publique sans spécifier la façon dont elle doit être conduite et les documents à établir.

Toutes les obligations énumérées ci-dessus devaient être mises en place le 7 mars 2006, date d'entrée en vigueur de la loi.

Ces trois mesures (une régulière et deux ponctuelles) permettraient de mieux comprendre comment fonctionne la nouvelle loi et quelles améliorations devraient lui être apportées.

### Encadré 5.2. **Évaluation de l'efficacité de la loi polonaise sur le lobbyisme et de son application : étapes proposées**

Le *lobbyisme* étant un nouveau domaine de réglementation, il serait utile d'évaluer l'efficacité de la loi et de ses mécanismes d'application. On pourrait procéder comme suit :

- Consulter le public, après une année de mise en œuvre de la loi, sur les bonnes et les mauvaises pratiques. Cette consultation pourrait appuyer et améliorer non seulement la loi, mais aussi les décrets d'application concernant l'administration publique.
- Examiner les activités de *lobbyisme* et les affaires pénales se rapportant à la nouvelle loi, ainsi que les pratiques effectives de *lobbyisme*. Il faudrait que cette analyse soit annuelle et que ses résultats soient transmis au ministère de l'Intérieur et de l'Administration publique.
- Consulter les représentants des administrations locales autonomes sur les pratiques de *lobbyisme* au niveau infranational et établir un rapport à ce sujet.

## La nouvelle loi sur le lobbyisme : avis critiques et défis à relever

La loi sur le lobbyisme législatif et réglementaire adoptée par le *Sejm* a suscité des doutes et des critiques dans la vie publique polonaise. Les réactions ont été souvent contradictoires. La première critique formulée, et la plus sérieuse, concerne le **champ d'application limité de la loi**. En l'occurrence, la loi dresse un catalogue subjectif des institutions législatives qui ont l'obligation d'être ouvertes aux lobbyistes, mais, pour des raisons inconnues, ces institutions ne comprennent pas les Services du président de la République polonaise. Une autre critique à l'encontre de cette loi concerne les **mesures de contrôle insuffisantes** des activités de lobbyisme. Le contrôle doit être assuré par les fonctionnaires des institutions mêmes où s'exercent des activités de lobbyisme. Cette solution risque de conduire à une discrétion excessive et à un manque d'uniformité des critères de contrôle, et elle fait courir un risque sérieux de conflits d'intérêts.

La loi a été critiquée par l'Association polonaise des lobbyistes professionnels, qui a souligné sa rédaction hâtive et le caractère totalement **illusoire** de certaines de ses dispositions (par exemple : cas, de la disposition énigmatique établissant que les responsables des organismes publics sont obligés d'assurer des conditions appropriées pour l'exercice des activités de lobbyisme).

Les dispositions concernant les **auditions publiques** organisées par les ministères semblent elles aussi plutôt « malheureuses ». L'article 9 du paragraphe 4 statue que si... « en raison d'un manque de salles disponibles, dû en particulier au grand nombre de personnes désireuses de participer à une audition publique, il n'est pas possible d'organiser une telle audition concernant un projet de réglementation, l'organisme devant organiser cette audition peut (...) l'annuler, en indiquant les motifs de cette annulation dans le Bulletin d'Information Publique (BIP) ». Cette disposition pourrait être l'occasion d'irrégularités, en permettant aux ministères d'éviter une audition publique.

De l'avis de la Confédération polonaise des employeurs privés « *Lewiatan* », qui regroupe un nombre important de grandes entreprises polonaises, la loi ne règle pas le problème de la corruption dans le lobbyisme, car elle ne contient aucune disposition accordant aux lobbyistes actifs des droits qui les incitent à sortir de l'économie « souterraine ». Selon cette organisation, il faudrait reconnaître aux entités, exerçant des activités professionnelles de lobbyisme, **des droits et des obligations équilibrés**, allant au-delà des droits accordés à tout citoyen par la loi, pour pouvoir faire disparaître la zone d'ombre dans l'environnement des lobbyistes.

Le but de la nouvelle réglementation devrait être d'**éliminer de la vie politique le phénomène de lobbyisme pathologique lié à la corruption** et l'utilisation de relations informelles à l'interface entre la politique et les

milieux d'affaires. La nouvelle réglementation devrait donc inciter les représentants d'intérêts particuliers à exercer leurs activités au grand jour conformément à la loi, en leur conférant certains droits au titre d'activités de *lobbyisme*.

Les entités exerçant des activités de *lobbyisme* conformes à la loi devraient, en vertu de celle-ci, **avoir un accès garanti aux informations** qui les intéressent, également par le biais d'un contact avec un agent public, le droit de participer aux conférences, sous-commissions et commissions consultatives du *Sejm* et du Sénat, mais aussi le droit d'assister aux séances plénières du Parlement. Ces droits devraient être équivalents, sinon supérieurs aux obligations imposées pour l'exercice d'activités de *lobbyisme* et ils devraient aller au-delà des droits accordés à toute autre entité en vertu de la loi.

### **Nécessité d'une autoréglementation**

La Constitution polonaise et la loi sur l'accès à l'information publique accordent à tout citoyen polonais des droits assez largement définis concernant la liberté d'information. C'est seulement en octroyant aux entités, qui exercent des activités de *lobbyisme*, des privilèges relativement étendus et spécifiques qu'on atténuera la zone d'ombre entourant ces activités et qu'on assurera la « viabilité économique » de l'exercice au grand jour d'activités de *lobbyisme*. Les dispositions allant dans ce sens devraient être renforcées par une **autoréglementation des lobbyistes professionnels** qui, dans leur propre intérêt et pour obtenir la confiance du public, feraient bien d'éliminer les pathologies et les connotations péjoratives associées à la notion de « *lobbyisme* ». La loi adoptée par le *Sejm* ne remplit pas les conditions évoquées ci-dessus. Le seul droit clairement accordé aux entités exerçant des activités professionnelles de *lobbyisme*, selon la loi, est le droit de participer à l'audition publique, qui n'est pas nécessairement organisée par l'autorité responsable du projet de loi en question.

### **Reconnaissance des partenaires sociaux**

La loi passe totalement sous silence la question des **partenaires sociaux**, dont le droit légitime d'intervenir dans le processus d'élaboration des lois est **incontestable et profondément ancré dans le système polonais**. En vertu de la loi, ces organismes participent au processus de consultation concernant les lois, en exprimant à cette occasion leur avis et en agissant de manière à obtenir le résultat recherché. Ils exercent donc des activités de *lobbyisme*, mais les droits liés à l'exercice de ces activités résultent dans leur cas d'autres réglementations. Par ailleurs, l'exercice de ces activités depuis de nombreuses années démontre la contribution très positive des partenaires sociaux au processus de consultation. Ce n'est pas sans raison qu'ils sont considérés comme un élément essentiel et inaliénable de la réalité sociale, vital pour le

bon fonctionnement de la démocratie. Les partenaires sociaux, en raison de leur propre mode d'exercice, devraient être reconnus, en vertu de la loi sur le *lobbyisme*, comme des entités exerçant ces activités et, par conséquent, cette même loi devrait renforcer leurs droits (bien qu'il ne faille pas, sur le plan des obligations, s'aligner sur le régime des entités exerçant des activités de *lobbyisme* à titre professionnel).

### **Organisations non gouvernementales**

Les représentants des organisations non gouvernementales ont également pointé un certain nombre de problèmes liés aux menaces que la loi sur le *lobbyisme* faisait peser sur leurs activités. Selon certains experts, la distinction entre activité professionnelle et activité non professionnelle de *lobbyisme* ne résout qu'en théorie le problème de ces organisations, qui ne veulent pas être traitées en l'espèce de la même façon que des *lobbyistes* commerciaux. On notera que les organisations qui souhaiteraient à l'occasion faire du *lobbyisme* en faveur de certains textes, n'ont pas été assujetties à des obligations supplémentaires d'enregistrement, de contrôle ou autres résultant de la loi, mais qu'elles ne bénéficient pas non plus des dispositions imposant aux titulaires de fonctions officielles de faciliter les activités de *lobbyisme*. En théorie, donc, les organisations n'agissant pas en qualité de *lobbyistes* professionnels n'ont pas le droit d'exercer des activités de *lobbyisme* dans les locaux des titulaires de fonctions officielles et ne peuvent pas compter sur leur aide.

Outre que la définition même du *lobbyisme* est imparfaite (dans la mesure où elle couvre de manière très générale toute « activité conduisant à influencer les organes de l'autorité publique au cours du processus d'élaboration des lois »), il se pourrait que soudain la « défense douce » des intérêts, par exemple à l'occasion de l'examen de la loi concernant les activités d'intérêt public et les activités bénévoles, relève du champ des activités professionnelles de *lobbyisme* et impose le recrutement de *lobbyistes* professionnels par les ONG. Certains signes montrent déjà que les représentants des ONG ne sont pas bien accueillis dans certaines commissions parlementaires et par certains députés. On peut craindre que la loi sur le *lobbyisme*, dans le contexte de l'élaboration des textes législatifs ou réglementaires, ne soit prétexte à limiter le rôle déjà assez faible des ONG dans ce processus. Par conséquent, selon certains experts indépendants, il est difficile d'établir avec certitude si, à l'avenir, la loi sur le *lobbyisme* sera pour ces organisations un obstacle ou une aide dans leur dialogue avec les institutions publiques.

### ***Délai insuffisant entre l'adoption de la loi et son entrée en vigueur***

La première difficulté rencontrée pour la mise en œuvre de la loi sur le *lobbyisme* a été le bref intervalle entre son adoption et son entrée en vigueur. On peut se demander si l'administration publique polonaise a bien été en mesure de préparer en temps voulu toutes les procédures et tous les règlements nécessaires à l'exécution des tâches que lui impose cette loi.

### ***Clarifier le rôle des organisations sociales et commerciales***

Le rôle des organisations sociales et commerciales dans le contexte des activités de *lobbyisme* doit être clairement défini. Néanmoins, ce n'est pas seulement à l'administration publique qu'il incombe de lever ces doutes, mais également aux entreprises et aux ONG. Le rôle des médias ne peut être surestimé à cet égard. Il faut indéniablement que le *lobbyisme* soit absolument ouvert et transparent, mais il doit également être soumis à un contrôle social.

### ***Obligation de porter un badge pour plus de visibilité***

Plusieurs experts font remarquer qu'en dépit de l'existence d'un registre public des entreprises de *lobbyisme*, bien souvent rien n'indiquera clairement en fait à toutes les personnes concernées la présence d'un *lobbyiste*. Il faudrait peut-être appliquer des règles identiques à celles qui existent déjà dans d'autres pays ou au Parlement européen, par exemple l'obligation de porter un badge d'identification.

### ***Assurer à plus d'ouverture et de transparence***

En dépit des critiques formulées à l'encontre de la loi sur le *lobbyisme*, il faut souligner son rôle majeur dans la lutte contre la corruption et l'amélioration de la transparence des activités de l'administration publique. En l'état actuel, le principal objectif est d'assurer un fonctionnement efficace de l'administration publique dans le cadre de la loi adoptée récemment. Assurer sa bonne application et évaluer son efficacité doit primer sur toute nouvelle modification.

Enfin, un autre aspect très positif de la loi mérite d'être souligné : elle contribuera à une **approche professionnelle des activités de *lobbyisme***, sans créer une corporation fermée et renforcer ainsi la communauté professionnelle des *lobbyistes*. Grâce à cette loi, toutes les activités reposant sur les liens personnels et les « arrangements » entre politiciens et milieux d'affaires devraient être éliminés.

Dans la loi sur le *lobbyisme*, conçue dans l'optique de l'élaboration des lois, de nombreux experts notent qu'il n'est pas fait mention, à tort, de l'administration



publique. La réponse paraît simple. Toutefois, pour un point de vue équilibré, il faut prendre en considération les deux éléments suivants :

- Premièrement, la loi sur le *lobbyisme* répondait spécifiquement à la demande du public après les affaires de corruption évoquées au début de ce chapitre.
- Deuxièmement, le but de la nouvelle loi est d'**assurer la transparence du processus d'élaboration des lois**. Elle ne régleme pas les activités de *lobbyisme* dans d'autres domaines. Ces domaines sont régis par d'autres lois, comme la loi sur les marchés publics<sup>9</sup>, la loi anti-corruption<sup>10</sup>, le Code pénal<sup>11</sup>, etc. La Commission extraordinaire a considéré qu'il valait mieux apporter des améliorations dans un domaine spécifique que chercher à tout améliorer.

## Registre des entités exerçant des activités professionnelles de *lobbyisme*

La **création du Registre par le ministère de l'Intérieur et de l'Administration publique** est un volet essentiel de la mise en œuvre de la nouvelle loi. Le Registre est réglementé par la loi sur le *lobbyisme* et par le règlement concernant le registre des entités exerçant des activités professionnelles de *lobbyisme*, ci-après dénommé « règlement »<sup>12</sup>. L'objet du Registre est de promouvoir la transparence du fonctionnement des entités exerçant des activités professionnelles de *lobbyisme* et de l'exercice même de ces activités.

Le Registre est public et les informations qu'il contient, sauf les adresses des personnes physiques, est accessible sur le site Internet du Bulletin d'information publique du ministère de l'Intérieur et de l'Administration publique à l'adresse [www.mswia.gov.pl](http://www.mswia.gov.pl). Les personnes exerçant des activités professionnelles de *lobbyisme* doivent s'inscrire au registre à l'aide d'un formulaire officiel<sup>13</sup>. Il est également possible de faire une demande sur papier en utilisant une copie d'écran ou un imprimé classique. **Les données suivantes doivent figurer dans la demande :**

- la raison sociale, et le siège social de l'entreprise et l'adresse de l'entrepreneur exerçant des activités professionnelles de *lobbyisme* ou les nom, prénom et adresse de la personne physique concernée qui n'est pas un entrepreneur exerçant des activités professionnelles de *lobbyisme* ;
- dans le cas d'entrepreneurs exerçant des activités professionnelles de *lobbyisme*, le numéro figurant au Registre des entrepreneurs du registre national du greffe ou le numéro du Registre des activités économiques ;
- un extrait récent du Registre des entrepreneurs du Registre national du greffe ou un certificat récent d'inscription au Registre des activités économiques, dans le cas d'entrepreneurs exerçant des activités professionnelles de *lobbyisme* ;

- une pièce justificative du paiement de 100 PLN pour l'inscription au Registre ou une copie certifiée contenant les données indiquées dans la demande d'inscription ;
- une copie certifiée d'une pièce d'identité, dans le cas de personnes autres que des entrepreneurs exerçant des activités professionnelles de *lobbyisme* dans le cadre d'un contrat de droit civil ;
- un pouvoir, exigé pour déposer le formulaire de demande ou d'autres documents, autorisant la représentation de l'entité déclarée au Registre.

La demande doit être signée par l'auteur de la demande ou son représentant dans un délai de sept jours après le dépôt de la demande, sauf si celle-ci présente des irrégularités de forme ou est infondée. **Le Registre communique les données suivantes :**

- un numéro d'ordre ;
- la date de déclaration au Registre et les dates des modifications ultérieures ;
- la société de l'entrepreneur exerçant des activités professionnelles de *lobbyisme* ou les nom et prénom de la personne physique qui n'est pas un entrepreneur exerçant des activités de ce type ;
- le siège social et l'adresse de l'entrepreneur ou l'adresse de la personne physique ;
- le numéro du Registre national du greffe figurant au Registre des entrepreneurs ou, dans le cas d'entrepreneurs exerçant des activités professionnelles de *lobbyisme*, le numéro figurant au Registre des activités économiques ;
- la date et les motifs de radiation du Registre ;
- le numéro de référence du dossier; et
- des commentaires.

**Un dossier est établi pour chacune des entités** inscrites au Registre. En août 2009, 141 entités exerçant des activités professionnelles de *lobbyisme* étaient enregistrées. En cas d'irrégularités de forme dans la demande, le conservateur du Registre invite l'entité auteur de la demande à les corriger. L'absence de correction des irrégularités de forme dans un délai de sept jours entraîne une décision administrative de rejet d'inscription au Registre. Il y a également rejet si la demande est de toute évidence infondée. Jusqu'au mois d'août 2009, des irrégularités de forme avaient été constatées et les entités ayant déposé celles-ci ont été invitées à les corriger. Par ailleurs, 17 décisions administratives de **rejet d'inscription au Registre** ont été prononcées en raison de :

- L'absence d'obligation de figurer dans le Registre dans quatre cas à propos d'organisations sans but lucratif n'exerçant aucune activité économique,
- D'irrégularités de forme dans la demande d'inscription au Registre dans deux cas, la demande n'étant pas correctement remplie.

Toute modification des données enregistrées doit être déclarée dans un délai de sept jours à compter de la date à laquelle elle survient. Au cours du deuxième semestre 2006, il y a eu une seule mise à jour de données figurant au Registre.

À la demande des entités s'inscrivant au Registre, le conservateur du Registre délivre un **certificat d'inscription**<sup>14</sup>, qui a une validité de trois mois à compter de sa date de délivrance. Au 1<sup>er</sup> décembre 2006, les 75 entités enregistrées avaient toutes demandé un certificat d'inscription.

L'entité inscrite ne peut être radiée qu'à sa demande ou sur décision administrative définitive interdisant toute activité professionnelle de *lobbyisme* à l'entrepreneur ou à la personne physique concernés<sup>15</sup>. La **radiation** peut intervenir pour les motifs suivants :

- la cessation de l'activité professionnelle de *lobbyisme*; et
- une décision judiciaire définitive, interdisant l'exercice d'une activité professionnelle de *lobbyisme*.

Au 1<sup>er</sup> décembre 2006, aucune entité n'avait été radiée du Registre.

Si une entité non inscrite au Registre exerce une activité professionnelle de *lobbyisme* (au sens de la loi), l'autorité publique compétente est tenue d'en informer immédiatement le ministre de l'Intérieur et de l'Administration publique. La loi prévoit aussi des **sanctions pénales et administratives** pour les activités de *lobbyisme* exécutées par des entités non enregistrées. Le ministre de l'Intérieur et de l'Administration publique peut prononcer, par décision administrative, une amende maximale de 50 000 PLN. Au 15 juin 2008, aucune amende pour activités professionnelles de *lobbyisme* non enregistrées n'avait été infligée.

## Mise en œuvre et exécution : résultats d'une enquête et étapes futures

Pour dresser un bilan après un semestre d'application de la loi sur le *lobbyisme*, un questionnaire a été adressé à tous les ministères ainsi qu'à la Chancellerie du Premier ministre en novembre 2006. **Le questionnaire avait trois principaux objectifs**, qui étaient d'évaluer :

- la préparation de l'administration centrale pour exécuter les missions qui lui sont confiées par la loi sur le *lobbyisme* ;
- le nombre et la nature des **mesures concernant le *lobbyisme*** prises dans les ministères ;
- les **difficultés rencontrées** dans l'exécution de la loi et les possibilités d'amélioration.

Tous les ministères et la Chancellerie du Premier ministre avaient répondu à la fin 2006. Le questionnaire utilisé dans l'enquête figure à l'annexe 5.A1. Le tableau 5.A1.1 présente les **réponses** à toutes les questions, sauf la question numéro cinq (demandes de renseignements de la part des personnes physiques et morales qui ne sont pas des *lobbyistes* professionnels et fournissent des informations concernant les actes légaux de leur intérêt). La liste des organes concernés par le processus législatif figure dans le tableau qui suit.

Tableau 5.1. **Demandes de renseignements concernant l'élaboration des lois polonaises formulées par les *lobbyistes***

N <sup>o</sup>	Ministères	Nombre de demandes liées aux travaux législatifs	Nombre de demandes émanant de <i>lobbyistes</i> professionnels
1	Chancellerie du Premier ministre	3	–
2	Ministère des Finances	5	1
3	Ministère de l'Agriculture et du Développement rural	3	–
4	Ministère de l'Éducation nationale	–	–
5	Ministère des Affaires étrangères	–	–
6	Ministère du Développement régional	–	–
7	Ministère du Trésor	–	1
8	Ministère de l'Infrastructure	–	–
9	Ministère du Travail et de la Politique sociale	1	–
10	Ministère des Sports	5	–
11	Ministère des Transports	–	1
12	Ministère de la Santé	3	–
13	Ministère des Sciences et de l'Enseignement supérieur	–	1
14	Ministère de la Défense	–	–
15	Ministère de l'Environnement	2	–
16	Ministère de la Culture et du Patrimoine national	1	–
17	Ministère de l'Économie maritime	–	–
18	Ministère de l'Économie	1	1
19	Ministère de la Justice	4	–
20	Ministère de l'Intérieur et de l'Administration	–	–

L'enquête confirme que les ministères du gouvernement central n'ont pas tous adopté un règlement interne concernant la procédure à respecter par les agents publics s'ils sont contactés par des *lobbyistes*, en dépit de l'obligation découlant de l'article 16 (2) de la loi sur le *lobbyisme*. Les ministères énumérés ci-dessous n'avaient pas mis en place un règlement interne à la mi-décembre 2006 :

- Ministère de la Justice.
- Ministère de l'Économie maritime.
- Ministère de la Défense.

- Ministère des Sports.
- Ministère de l'Infrastructure.
- Ministère de l'Éducation nationale.

Les règlements internes ont pour but de définir les mesures concernant le processus législatif et les principes de conduite à respecter si des *lobbyistes* contactent des agents publics. Certaines règles internes comme l'interdiction de tout contact avec des *lobbyistes* en dehors des bureaux semblent aller de soi, mais il est indispensable de les énoncer dans un texte dans la perspective d'une action globale en faveur d'une plus grande transparence.

Le fait que **seulement cinq entités exerçant des activités professionnelles de lobbyisme** se soient mises en rapport avec des ministères la fin décembre 2006 est plutôt **surprenant**. En comparaison avec les 75 entités enregistrées au ministère de l'Intérieur et de l'Administration, ce modeste volume d'activités exercées par les *lobbyistes* professionnels conduit à s'interroger à propos des services ciblés. Ce constat pourrait servir de base pour modifier éventuellement la loi sur le *lobbyisme*. On notera tout particulièrement le nombre élevé de demandes de renseignements liés à des actes juridiques qui émanent d'entités qui ne sont pas des *lobbyistes* professionnels.

Les projets d'actes juridiques sont généralement rendus publics, comme le prévoit la loi sur le *lobbyisme*. Toutefois, les responsables du Bulletin d'information publique doivent veiller à ce que les **renseignements concernant les agents des cabinets politiques des ministères** soient conformes à l'article 22 de la loi; par exemple, ces agents ne doivent pas seulement fournir des renseignements concernant leur patrimoine, mais sur leur emploi ou leur activité économique durant les trois dernières années précédant leur prise de fonction dans l'administration.

L'examen de la situation actuelle a révélé que l'administration centrale était **généralement prête à exécuter** les tâches imposées par la loi sur le *lobbyisme*. Il faut être suffisamment attentif à certaines lacunes comme, par exemple, le manque de familiarité avec la loi et les règlements ou l'incompréhension de certaines de leurs dispositions. Il est évident que ces carences sont un obstacle à une mise en œuvre adéquate de la loi. Les résultats de l'enquête donnent à penser que les **recommandations** suivantes doivent être mises en œuvre :

- Adopter des **règlements internes** pour que la loi sur le *lobbyisme* soit appliquée dans tous les ministères; dans de nombreux cas, aucun principe spécifique n'a été défini concernant les contacts avec des *lobbyistes* professionnels ou non professionnels.
- Doter de **moyens suffisants** les services chargés de la mise en œuvre de la loi sur le *lobbyisme*, dans la mesure où cette tâche prend souvent du temps et interfère avec d'autres.

- **Assurer une interprétation uniforme** de la loi sur le *lobbyisme*. Les réponses à l'enquête qui font entrevoir des doutes devraient permettre d'élaborer cette interprétation.
- Établir un **modèle normalisé fondé sur des pratiques exemplaires** pour la présentation des informations requises au Bulletin d'information publique. On constate en effet des lacunes manifestes dans l'obligation de publier des informations sur le processus législatif.
- Organiser des **programmes de formation** sur le *lobbyisme* et la mise en œuvre de la loi, essentiellement à l'intention du personnel d'encadrement des services chargés de l'application.
- Instituer des **procédures concernant les contacts** des responsables de l'information avec les *lobbyistes* (professionnels et non professionnels).
- **Optimiser les procédures** en place, en les comparant et en sélectionnant les bonnes pratiques.

### **Rapports sur l'application de la loi**

L'examen des résultats de l'enquête ainsi que les questions de contrôle et les consultations interministérielles ont révélé la nécessité d'établir une nouvelle **version plus approfondie du rapport sur la mise en œuvre de la loi sur le lobbyisme**. La première enquête ne portait pas sur le phénomène de *lobbyisme* dans son ensemble, mais se concentrait uniquement sur l'action des ministères et de la Chancellerie du Premier ministre. Les rapports futurs devraient couvrir les autres organisations gouvernementales et la présentation de rapports annuels sur le *lobbyisme* devrait constituer un outil de suivi efficace pour les autorités publiques. Puisqu'en vertu de l'article 19 de la loi sur le *lobbyisme* les renseignements collectés sur les contacts établis avec des *lobbyistes* professionnels portent sur la période allant jusqu'à la fin février, il serait souhaitable d'avancer la date limite de présentation du rapport annuel sur le *lobbyisme* du deuxième au premier semestre de chaque année, ce qui permettrait de dresser dans le rapport annuel un état des lieux plus actuel.

Des critiques concernant la loi sur le *lobbyisme* ont été exprimées à plusieurs reprises dans les médias et les discussions entre professionnels, mais **il n'y a eu aucune remise en cause de l'entrée en vigueur de la loi sur le lobbyisme**. Pour tirer le meilleur parti possible d'éventuelles modifications futures, il faudrait les **préparer minutieusement**, notamment :

- en procédant à un examen approfondi des conclusions et recommandations énoncées dans le rapport annuel sur le *lobbyisme* ;
- en lançant de larges consultations auprès des services de l'administration publique, des *lobbyistes* professionnels, des organisations de la société

civile et des juristes sur les leçons à tirer de la mise en œuvre de la loi sur le *lobbyisme* ;

- en veillant à la cohérence de ces éventuelles modifications de la loi avec les stratégies gouvernementales de modernisation de l'administration de l'État.

## Notes

1. Ce chapitre a été rédigé par M. Juliusz Galkowski, Groupe de coordination des stratégies de lutte contre la corruption, Département de l'administration publique, ministère de l'Intérieur et de l'Administration, Pologne.
2. [www.ce.uw.edu.pl/wydawnictwo/Kwart\\_2002\\_4/Jasiecki.pdf](http://www.ce.uw.edu.pl/wydawnictwo/Kwart_2002_4/Jasiecki.pdf).
3. [www.batory.org.pl/english/corrupt/bar.htm](http://www.batory.org.pl/english/corrupt/bar.htm).
4. L'affaire Rywin est l'affaire de corruption la plus célèbre de Pologne. Ce scandale, qui a entraîné l'ouverture d'une enquête de la Commission parlementaire spéciale, tire son nom de l'homme d'affaires, Lew Rywin, qui a proposé son aide pour modifier la loi sur les médias en échange d'un pot-de-vin très important. Il a déclaré agir pour le compte de la « classe dirigeante ». Après l'affaire Rywin, la corruption est devenue la quatrième « priorité nationale » de la Pologne.
5. La Commission extraordinaire est un organe spécial du Parlement polonais. Habituellement, les commissions ordinaires sont saisies selon le contenu du projet de loi, mais si le projet de loi est complexe ou requiert une attention particulière, le *Sejm* peut constituer une commission extraordinaire dont l'unique objet sera de travailler sur le projet de loi en question.
6. Journal officiel n° 169, point 1414.
7. En 2003, le groupe parlementaire de ce parti a voté en faveur du rejet du projet de loi.
8. 1 EUR égale environ 4 PLN (le montant de l'amende est donc compris entre 750 EUR et 12 500 EUR).
9. <http://isip.sejm.gov.pl/prawo/index.html>.
10. [www.abc.com.pl/serwis/du/1997/0679.htm](http://www.abc.com.pl/serwis/du/1997/0679.htm).
11. [www.mswia.gov.pl/index.php?dzial=57&id=1793](http://www.mswia.gov.pl/index.php?dzial=57&id=1793).
12. Règlement du ministère de l'Intérieur et de l'Administration du 20 février 2006 concernant le registre des entités exerçant des activités professionnelles de *lobbyisme*, Journal officiel n° 34, point 240.
13. Le formulaire type est publié dans l'annexe n° 1 du règlement.
14. Ce certificat d'inscription au Registre est un formulaire type publié dans l'annexe 2 du règlement.
15. Conformément à l'article 41 du Code pénal ou à l'article 9 (1)(5) de la loi du 28 octobre 2002 sur la responsabilité des entités collectives concernant les actes prohibés passibles de sanctions, Journal officiel n° 197, point 1661 modifié.

## ANNEXE 5.A1

# Enquête sur la mise en œuvre de la Loi sur le Lobbyisme en Pologne

Tableau 5.A1.1. **Questionnaire concernant l'application  
de la loi polonaise sur le lobbyisme**

Ce questionnaire a été soumis en novembre 2006 aux ministères mentionnés au tableau 5.A1.2

1. Des procédures spécifiques concernant le *lobbyisme* étaient-elles en place dans vos services ?  
Décrivez-les s.v.p.
2. Les éléments suivants étaient-ils établis et publiés dans le Bulletin d'information publique :
  - a) Le programme des travaux législatifs.
  - b) Tous les documents liés aux travaux législatifs.
  - c) Les demandes de renseignements liées aux travaux législatifs.Énumérer s.v.p. toutes les demandes de renseignements liées aux travaux législatifs.
3. Quelle unité de vos services est chargée de l'élaboration et de la publication des documents liés aux travaux législatifs ?
4. Des *lobbyistes* professionnels se sont-ils mis en rapport avec vos services ?  
Si oui, indiquez s.v.p. (selon l'article 18 de la loi) :
  - a) Les domaines auxquels les *lobbyistes* se sont intéressés.
  - b) Les *lobbyistes* professionnels concernés.
  - c) La forme de leur activité (soutien d'un projet, opposition à un projet, propositions de modification, etc.).
  - d) L'impact que les activités exercées par les *lobbyistes* ont eu sur les projets.
5. Énumérer s.v.p. les demandes de renseignements concernant les projets d'actes juridiques présentées par des personnes et organisations qui ne sont pas des *lobbyistes* professionnels et indiquer les actes auxquels elles se sont intéressées. Indiquer également :
  - a) La forme de leur activité (soutien d'un projet spécifique, opposition à un projet, propositions de modification, etc.)
  - b) L'impact que les activités exercées par les non-*lobbyistes* ont eu sur les projets.
6. Des auditions publiques ont-elles eu lieu dans le cadre de votre service à propos de projets d'actes juridiques ?
7. Des questions ou des doutes liés aux éléments suivants sont-ils apparus au cours des travaux menés par votre service :
  - a) Registre des projets d'actes.
  - b) Registre des demandes de renseignements.
  - c) Présentation des informations sur l'Internet.Si oui, décrivez-les s.v.p.



Tableau 5.A1.2. **Résultats de l'enquête sur la mise en œuvre de la loi sur le lobbyisme en Pologne**

Ministères	Questions						
	1	2	3	4	5	6	7
Chancellerie du Premier ministre	Oui	a) oui b) oui c) oui	Les unités compétentes sont chargées d'élaborer les projets. Le Centre d'information gouvernementale est chargé de leur publication.	Non	–	Non	Aucune question
Ministère des Finances	Oui	a) non b) non c) oui	Les unités organisationnelles communes sont chargées de la préparation des documents; un rédacteur du Bulletin d'information publique dans tous les départements est chargé de la publication des documents	Oui	–	Non	La loi sur la garantie du Trésor public doit-elle être publiée au Bulletin d'information publique ?
Ministère de l'Agriculture et du Développement rural	Oui	a) oui b) oui c) oui	Les unités organisationnelles sont responsables de l'élaboration des documents; le Bureau du directeur général est chargé de la publication des documents.	Non	–	Non	Aucune question
Ministère de l'Éducation nationale	Non	a) oui b) oui c) non	Les départements et services du ministère de l'Éducation nationale sont chargés de l'élaboration des documents; le Service de l'Information et de la Promotion du ministère de l'Éducation nationale est chargé de la publication des documents.	Non	–	Non	Les questions portaient sur la nécessité de publier dans le Bulletin d'information publique les documents concernant les projets d'actes juridiques. Que recouvre l'expression « tous les documents » ?
Ministère des Affaires étrangères	Oui	a) oui b) oui c) non	Bureau du directeur général	Non	–	Non	La question signalée porte sur le moment où l'obligation de communiquer la documentation liée aux travaux sur les projets d'accords internationaux compte tenu de la procédure spécifique régissant leur conclusion, ainsi que le champ d'application de la documentation à communiquer
Ministère du Développement régional	Oui	a) oui b) oui c) non	La personne chargée de l'Information et de la Promotion, en coopération avec les départements compétents correspondants chargés de l'élaboration des projets d'actes juridiques	Non	–	Non	Aucune question

Tableau 5.A1.2. **Résultats de l'enquête sur la mise en œuvre de la loi sur le lobbyisme en Pologne (suite)**

Ministères	Questions						
	1	2	3	4	5	6	7
Ministère du Trésor	Oui	a) oui b) non c) non	Le département compétent est chargé de la préparation des documents, le Secrétariat du ministre et la Coordination des Bureaux régionaux sont chargés de la publication des documents	Oui	–	Non	Des questions se sont posées concernant la méthode selon laquelle les demandes sont enregistrées et concernant le régime à appliquer aux personnes qui n'exercent pas d'activités professionnelles de <i>lobbyisme</i> mais demandent des renseignements en liaison avec les travaux relatifs à des projets d'actes normatifs.
Ministère de l'Infrastructure	Non	a) non b) oui c) non	Toutes les unités dans le champ d'application de leurs activités	Non	–	Non	Aucune question
Ministère du Travail et de la Politique sociale	Oui	a) oui b) oui c) oui	Les différents départements	Non	–	Non	Aucune question
Ministère des Sports	Non	a) oui b) oui c) oui	Le Département de la réglementation et du contrôle transmet les documents pour publication; le Bureau du directeur général est responsable des contenus sur le fond	Non	–	Non	Aucune question
Ministère des Transports	Oui	a) oui b) oui c) non	Unités organisationnelles compétentes correspondantes	Oui	–	Non	Aucune question
Ministère de la Santé	Oui	a) oui b) oui c) oui	L'unité organisationnelle correspondante du ministère de la Santé est chargée de la préparation des documents; le Bureau de la Communication et de la Promotion est chargé de la publication des documents	Non	–	Non	Aucune question
Ministère des Sciences et de l'Enseignement supérieur	Oui	a) oui b) oui c) non	Services du ministre, Département de l'Information et de la Promotion	Oui	–	Non	Explication de l'expression « tous les documents concernant les travaux qui se rapportent aux projets de loi » ; Cela englobe-t-il les documents internes qui ont été préparés avant la publication du projet au Bulletin d'Information publique ? Cela englobe-t-il les documents se rattachant à un intérêt déclaré d'entités externes pour les travaux réalisés en liaison avec le projet ?
Ministère de la Défense nationale	non	a) oui b) oui c) non	Le Département juridique est chargé de la publication des documents; le Centre d'Information du ministère de la Défense nationale est chargé de la préparation des documents.	Non	–	Non	Aucune question

Tableau 5.A1.2. **Résultats de l'enquête sur la mise en œuvre de la loi sur le lobbyisme en Pologne (suite)**

Ministères	Questions						
	1	2	3	4	5	6	7
Ministère de l'Environnement	oui	a) oui b) oui c) oui	Les unités compétentes sont chargées de la préparation des documents; le Département de l'Éducation et de la Promotion du Développement durable est chargé de la publication des documents.	Non	–	Oui	Oui : aucun délai n'a été fixé dans la loi pour la publication et la suppression d'informations sur le site du Bulletin d'Information publique. Il n'existe aucune indication concernant la présentation des éléments qui doivent figurer sur le site du Bulletin d'Information publique (les documents en version papier doivent être retranscrits ou scannés et ces activités prennent du temps).
Ministère de la Culture et du Patrimoine national	Oui	a) oui b) oui c) oui	Le Département de la réglementation est chargé de la préparation des documents; les services du directeur général sont chargés de leur publication.	Non	–	Non	Aucune question
Ministère de l'Économie maritime	Non	a) non b) oui c) non	Impossible à ce stade	Non	–	Non	Aucune question
Ministère de l'Économie	Oui	a) b) c) Oui	La personne nommée par le directeur de département, appelée le législateur, est responsable du projet d'acte juridique; les rédacteurs du département sont responsables de sa publication,	Oui	–	Non	Aucune question
Ministère de la Justice	Non	a) oui b) non c) non	L'unité organisationnelle correspondante est chargée de l'élaboration des projets d'actes juridiques; le Département législatif et juridique est l'unité chargée de la préparation éditoriale et législative. Les services du ministre sont chargés de la logistique concernant le Bulletin d'Information publique.	Non	–	Non	Aucune question
Ministère de l'Intérieur et de l'Administration	Oui	a) oui	L'unité organisationnelle correspondante est chargée de la préparation, de la publication et de l'annonce des actes normatifs. Les services du ministre sont chargés de la publication des documents.	Non	–	Non	Une question a été posée par la Chambre polonaise des combustibles liquides concernant ses fonctions législatives et réglementaires; des questions ont également été posées concernant la présentation des informations sur Internet.

## Bibliographie

Banque mondiale, « Anti-Corruption in Transition. A Tribute to the Policy Debate », 2000.

## **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

# Lobbying, pouvoirs publics et confiance

## VOLUME 1

### QUEL CADRE LÉGISLATIF POUR PLUS DE TRANSPARENCE ?

Le *lobbying* peut contribuer à la qualité de l'élaboration des politiques publiques en livrant des enseignements et des données utiles. Toutefois, il peut aussi perpétuer ou créer des privilèges dont profitent les groupes d'intérêts les plus actifs, si la démarche est opaque et si les normes sont peu rigoureuses.

Le *lobbying* mobilise des ressources considérables. Le secteur des services financiers aux États-Unis a dépensé 3.4 milliards de dollars pour influencer les pouvoirs public fédéraux entre 1998 et 2008, principalement dans le sens de la déréglementation sectorielle. Des légions de lobbyistes sont autant de « mercenaires » disponibles dans le monde entier. Le nombre de lobbyistes enregistrés dépasse 5 000 au niveau fédéral au Canada et, en un an tout juste, plus de 1 700 ont été enregistrés auprès de la Commission européenne à Bruxelles.

Les enjeux du *lobbying* sont élevés, surtout dans le contexte de la crise financière et économique actuelle. La capacité d'influer sur le sauvetage de certaines sociétés privées, de gérer des programmes de relance massifs ou de réécrire la réglementation, signifie que l'on a prise sur les conditions générales de l'action qui sera menée et sur les marges de manœuvre données aux acteurs et intérêts privés.

Que peuvent faire les autorités pour assurer la transparence de la prise de décision publique ? Il est difficile de fixer des normes et des règles en vue de renforcer la transparence du *lobbying*, car la frontière entre le conseil avisé et la promotion des intérêts en place est vite franchie, et les pratiques se dissimulent souvent dans l'ombre.

Ce rapport fait le point des résultats obtenus par l'Australie, le Canada, la Hongrie, la Pologne, le Royaume-Uni et les États-Unis, qui ont élaboré une réglementation pour plus de vigilance face au *lobbying* et aux lobbyistes.

L'examen des stratégies, des modèles, des tendances en cours et des solutions les plus avancées, doit permettre de mieux comprendre les possibilités et les limites des normes juridiques en vigueur. Le rapport présente aussi les éléments constitutifs d'un cadre du *lobbying* qui réponde aux attentes des citoyens en matière de transparence, de responsabilité et d'intégrité. Des études de cas sur l'évolution de la législation du *lobbying* au Canada, tant au niveau fédéral qu'au niveau provincial, ainsi qu'en Pologne, livrent des enseignements sur les problèmes que posent la mise en œuvre des mesures prises et l'évaluation de leurs effets.

Ce rapport fait partie des efforts exploratoires de l'OCDE pour favoriser l'intégrité dans le secteur public en définissant les contours de la gouvernance et des domaines exposés au risque de corruption (par exemple les marchés publics, les conflits d'intérêts et le phénomène des « allées et venues » entre les secteurs public et privé) et en fixant des normes pour des économies plus propres, plus justes et plus fortes. Le volume 2 de cette série se concentrera sur des options pour l'autorégulation par des lobbyistes.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *Lobbying, pouvoirs publics et confiance, Volume 1 : Quel cadre législatif pour plus de transparence ?*, Éditions OCDE.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264073395-fr>

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.