

Chapitre 5

Élaboration et mise en œuvre de la loi sur le lobbyisme législatif et réglementaire : l'expérience polonaise¹

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 a 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 Sciences² (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 loi³.

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 Rywin⁴, 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 extraordinaire⁵ 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* »⁶.

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 gouvernement⁷, 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 PLN⁸. 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 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 publics⁹, la loi anti-corruption¹⁰, le Code pénal¹¹, 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 »¹². 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. Les personnes exerçant des activités professionnelles de *lobbyisme* doivent s'inscrire au registre à l'aide d'un formulaire officiel¹³. 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**¹⁴, qui a une validité de trois mois à compter de sa date de délivrance. Au 1^{er} 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 concernés¹⁵. 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^{er} 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 ^o	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.
3. 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.
11. 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)**

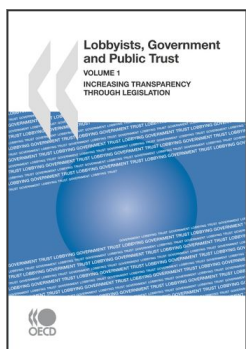
Ministères	Questions						
	1	2	3	4	5	6	7
Ministère du Trésor	Oui	a) oui b) non c) non	Le département compétent est chargé de la préparation des documents, le Secrétariat du ministre et la Coordination des Bureaux régionaux sont chargés de la publication des documents	Oui	–	Non	Des questions se sont 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.



Extrait de :

Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1

Increasing Transparency through Legislation

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264073371-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2011), « Élaboration et mise en oeuvre de la loi sur le lobbying législatif et réglementaire : l'expérience polonaise », dans *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1 : Increasing Transparency through Legislation*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264073395-8-fr>

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :

<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.