

Chapitre 2

Lobbying : éléments de base pour plus de transparence et de responsabilité¹

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*². (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 pays¹.

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 nationale³ 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'Assemblée⁴; ils devront aussi souscrire à un code de conduite adopté par le Bureau⁵. 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*)⁶.

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 général⁷, 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)⁸.

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 fonctions⁹. En définitive, cependant, les efforts déployés pour assurer l'intégrité dépendent essentiellement des dispositions visant à garantir le respect des lois en vigueur.

Effizienz et efficacité

La réglementation du *lobbying* fait également intervenir des considérations d'effizienz 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'administration¹⁰. **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)¹¹.

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)¹².

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 méconnues¹³.

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 enregistrée¹⁴. 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 LEL¹⁵.

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 rémunérées¹⁶.

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)]¹⁷. 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 exclusion¹⁸. 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'enregistrement¹⁹.

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 financés²⁰.

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]²¹, 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 financiers²². 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 »²³. 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*²⁴.

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 2006²⁵. 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* enregistrés²⁶. 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* enregistrés²⁷. 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 procédure²⁸. 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 Canada²⁹.

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'Internet³⁰. 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 reçu³¹. Selon André Côté, Commissaire au *lobbyisme*, cette information sert d'indication pour l'importance qu'un client attache à une campagne de *lobbyisme*³². 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 exploitent³³.

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,...)³⁴.

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*³⁵. 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'informations³⁶. 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)]³⁷. 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)]³⁸. 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 »³⁹.

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).

Divulgence : 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'administration⁴⁰ 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 bureaux⁴¹ ;
- 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 rang⁴².

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 indociles⁴³, 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 enregistrés⁴⁴. 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 activités⁴⁵. 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)]⁴⁶. Le Québec et Terre-Neuve ont introduit par la suite des dispositions similaires⁴⁷. 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 conséquences⁴⁸.

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'intérêts⁴⁹, 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 enregistrés⁵⁰, 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)⁵¹.

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 publique⁵². 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 réglementation⁵³. 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 responsabilité⁵⁴ 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**⁵⁵. 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*⁵⁶, 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 public⁵⁷. 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)⁵⁸.

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* »⁵⁹. 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.
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.
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^e 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. 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.
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^e 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 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.
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.
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^e séance 26^e 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^{er} 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

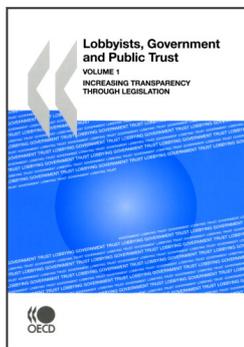
fournis par les *lobbyistes* qui sont enregistrés; d'examiner les allégations de non-enregistrement ou d'inconduite des *lobbyistes* et d'effectuer des enquêtes officielles. Bien que le montant de cette dépense soit du même ordre que le budget consacré aux programmes d'éducation et de recherche, il faut 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^e 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.
- 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.
- 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.
- 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.



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), « Lobbying : éléments de base pour plus de transparence et de responsabilité », dans *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1 : Increasing Transparency through Legislation*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264073395-5-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte 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.

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. 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 ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.