

Non classifié

GOV/PGC/ETH(2007)4

Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

07-Jun-2007

Français - Or. Anglais

DIRECTION DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE ET DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL
COMITE DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE

LOBBYING : MODELES DE RÉGLEMENTATION

Réunion du Groupe d'experts sur les conflits d'intérêts avec une séance spéciale
sur le lobbying : renforcer la transparence et la responsabilité
6-8 juin 2007, Château de la Muette, Paris

Le présent document offre un aperçu comparatif des modèles et expose à grands traits les principes qui commencent à se dégager en matière de réglementation du lobbying. Il a été préparé par le Professeur A.P. Pross, Professeur Émérite, École d'administration publique, Université Dalhousie, Halifax, Nouvelle-Écosse. Canada.

Pour plus de renseignements, veuillez prendre contact avec János Bertok : courriel
janos.bertok@oecd.org; tel : +33 1 45 24 93 57

JT03228742
TRADUCTION PROVISOIRE

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format



GOV/PGC/ETH(2007)4
Non classifié

Français - Or. Anglais

LOBBYING: MODELES DE RÉGLEMENTATION

Professeur A.P. Pross*
Professeur Émérite
École d'administration publique, Université Dalhousie
Halifax, Nouvelle-Écosse, Canada

TABLEAU DE MATIERES

COMPTE-RENDU ANALYTIQUE	3
INTRODUCTION: LA MONDIALISATION DE LA REGLEMENTATION DU LOBBYING 5	
Convergence et disparité dans l'environnement réglementaire	5
Transparence, intégrité et efficacité.....	9
Sommaire : principes sous-jacents à la réglementation des lobbies	11
ÉTAT DE LA QUESTION : MODELES DE RÉGLEMENTATION DU LOBBYING EN VIGUEUR.....	12
Qui doit faire l'objet de la réglementation? Problèmes de définition.....	12
Divulgateion: qu'est-ce qui constitue un niveau d'information suffisant?.....	17
Processus et techniques d'établissement de rapports.....	30
Codes de déontologie.....	32
Assurer le respect de l'application des normes.....	34
ASSEOIR ET PRÉSERVER L'INTÉGRITÉ DU RÉGIME RÉGLEMENTAIRE	44
CONCLUSION: PRINCIPES ÉMERGENTS EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION DU LOBBYING	46

*L'auteur tient à remercier de leur aimable assistance M. Michael Nelson, Directeur des lobbyistes du Canada, M. André C. Coté, Commissaire au lobbying 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 lobbying 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. L'auteur tient également à remercier le Conseil sur les lois gouvernementales en éthique (COGEL) d'avoir transmis des renseignements.

COMPTE-RENDU ANALYTIQUE

Le présent document identifie, à la lumière de la législation en vigueur et des textes issus de la recherche universitaire, un ensemble de principes susceptibles d'orienter les tentatives qui sont faites pour réglementer le lobbying. Il examine les éléments contextuels ayant une incidence sur la législation, les problèmes de réglementation et les principes administratifs de base.

L'intérêt porté à la réglementation des lobbies reflète la mondialisation des pratiques de lobbying qui, dans de nombreux pays, ont perturbé des systèmes qui régissaient de longue date les relations entre pouvoirs publics et intérêts.

Les tentatives qui ont été faites pour réglementer le lobbying allaient de l'enregistrement des intérêts représentés devant des comités législatifs à l'obligation de divulguer largement des activités de lobbying. 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'acceptation, par les pouvoirs publics, des principes de transparence et d'intégrité conduisent les états à enregistrer les lobbyistes et à commencer à énoncer des normes de divulgation. A ce jour, celles-ci visent à obtenir des renseignements qui :

- Traduisent l'intention sous-jacente à l'activité de lobbying;
- Identifient les bénéficiaires de ces activités; et
- Fassent apparaître les charges 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 dans des délais opportuns. Inversement, certains besoins d'information – notamment dans le cas de poursuites pénales – doivent s'appuyer sur une documentation et sur d'abondantes archives. A cette fin, l'efficacité de la réglementation peut être renforcée si les lobbyistes sont tenus de garder leurs archives pendant une période donnée, ou de les enregistrer dans le cadre d'un processus distinct.

Si la transparence et l'intégrité sont les principaux objectifs de la réglementation, l'efficacité d'une telle réglementation sera d'autant plus grande que les définitions sont générales et inclusives, et que le champ d'activité du lobbying est défini lui aussi de façon générale et inclusive. Par contre, si l'on cherche à privilégier le respect de la réglementation, cela sera d'autant plus facile que les définitions et les exceptions seront :

- Sans ambiguïté et clairement entendues par les lobbyistes et les titulaires de charges publiques;
- d'une application pratique;
- Suffisamment solides pour résister à des défis juridiques.

En outre, les responsables du Registre doivent être investis de l'autorité nécessaire pour exiger des compléments d'information et effectuer des enquêtes. Cependant, pour que la réglementation soit respectée, il est tout aussi important de pouvoir disposer de programmes éducatifs très complets que de faire appliquer les règles à l'aide de puissantes sanctions.

La réglementation du comportement des lobbyistes a porté plus particulièrement sur l'établissement de codes de déontologie. Ceux-ci établissent des principes de comportement – tels l'honnêteté, la transparence et le professionnalisme – et édictent des règles pour veiller à leur application. Les débats portent actuellement sur la question de savoir si ces codes doivent être non- contraignants ou imposés par la loi. Le présent document se prononce en faveur d'une réglementation juridique. Toute étude sur l'impact des codes ou sur d'autres aspects réglementaires de la législation en matière de lobbying doit tenir compte du fait 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 des principes de bonne gouvernance dans le secteur public.

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

INTRODUCTION: LA MONDIALISATION DE LA REGLEMENTATION DU LOBBYING

Le Lobbying est un accessoire nécessaire dans un gouvernement moderne. Des réglementations complexes, des bureaucraties tenant de labyrinthes, des processus de décision longs et diffus déconcertent les citoyens et taxent les ressources de la plupart des entreprises. Rares sont ceux qui sont en mesure de faire valoir leurs intérêts sans avoir recours à des conseillers expérimentés et informés. Ces derniers, agissant en qualité de guides, d'intermédiaires et d'interlocuteurs, sont devenus indispensables.

Non seulement le lobbying est devenu 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 paient 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 qui permettent à de nombreux nouveaux acteurs d'avoir accès aux processus politiques, a rendu ces processus opaques et il s'est créé un environnement propice à la coercition et à la corruption. De ce fait, la réglementation du lobbying est devenue nécessaire.

Ce document a pour objet d'identifier, à la lumière de la législation existante et des textes issus de la recherche universitaire, un ensemble de principes permettant d'établir un cadre favorisant la transparence et la responsabilité en matière de lobbying. Il porte tout d'abord sur les contextes ayant une incidence sur la législation et aborde ensuite les questions plus complexes de réglementation. Dans les deux cas, le document traite de thèmes généraux et non de dispositions détaillées traduisant souvent des événements particuliers. Ainsi, définir qui est un lobbyiste, ou ce qu'est le lobbying, est de toute évidence une question importante quel que soit l'endroit où la réglementation est envisagée, mais l'exclusion de fonctionnaires provinciaux ou étatiques constitue une disposition qui n'est pertinente que pour les systèmes fédéraux. Outre une discussion des dispositions législatives relatives au suivi et à la réglementation, le document examine certains principes administratifs de base.

Convergence et disparité dans l'environnement réglementaire

Pendant plus d'un siècle, les États-Unis ont été la seule juridiction à réglementer les lobbyistes, quoique de nombreux pays aient édicté des lois contre la corruption et 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 institué une législation à l'égard des lobbyistes.¹ 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'intérêts sont davantage l'exception que la règle.*² Avec la fermeture du Registre australien en 1995, même ce nombre de pays-là est en déclin. Cela n'empêche pas Madame 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 sur l'ordre du jour politique. Le plus souvent, des scandales politiques font apparaître au grand jour l'influence indue de certains groupes d'intérêts vis-à-vis des décideurs du secteur public. Il en résulte une pression publique et politique accrue en faveur d'une réglementation plus officielle. Il n'y a d'ailleurs pas nécessairement de résistance à cette pression. On dispose d'éléments qui donnent à penser que certains lobbyistes ne seraient pas hostiles à une plus grande réglementation dans la mesure où ils pourraient ainsi se distinguer de ceux qui menacent l'intégrité de la profession.

De plus en plus, il est considéré comme désirable et nécessaire d'apporter un éclairage public sur les rapports entre société civile et pouvoirs publics (politiciens et bureaucrates) et cela dans l'intérêt d'une bonne gestion des pouvoirs publics.³

Une telle convergence est trompeuse. Si l'on examine la législation adoptée par différents pays, on constate que la réglementation du lobbying a été introduite pour des raisons diverses 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. En gros, les réglementations traitent toutes de la transparence, de l'intégrité et de l'efficacité mais chaque pays a de ces éléments une perception différente et adopte une démarche assez différente pour parvenir à ces objectifs. Ces variations sont systémiques et issues de dispositions constitutionnelles et de cultures politiques ancrées dans des substrats nationaux disparates. Ainsi, dans les pays européens 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.*⁴ Par contre, dans les pays où la culture politique est imprégnée de la philosophie de Confucius, l'offre d'un cadeau est acceptée de longue date comme faisant partie intégrante de la relation entre citoyens et titulaires de charges publiques, une tradition qui atténue l'impact des lois contre la corruption.⁵ A un autre niveau, les systèmes corporatistes en Europe encouragent l'intégration d'organisations dans les processus de prise de décisions. Les associations sectorielles participent, pratiquement de plein droit, à des organes consultatifs. Un corpus de lois et de conventions a évolué au cours du siècle dernier de façon à réglementer leur participation. Dans ces systèmes, les législateurs ont fait preuve d'incertitudes quant aux méthodes qu'il convenait d'adopter pour réglementer l'entrée de nouveaux venus, tels les lobbyistes-conseils et les groupes d'intérêts publics à grande participation internationale, dans leurs systèmes politiques.⁶ De leur côté, les systèmes nord-américains, on 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 européens à intégrer les associations dans les processus politiques.⁷

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 de telles idées ne peuvent être aisément adaptées aux pratiques, à l'entendement et aux dispositions gouvernementales de chaque pays. Ces pays 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 régissant le lobbying exercé au niveau législatif et réglementaire sont familiers à tout lobbyiste ou fonctionnaire nord-américain :

“La présente Loi établit les règles de transparence régissant le lobbying au niveau législatif et réglementaire ainsi que les règles régissant le lobbying professionnel, détermine sous quelles formes peut s'exercer un contrôle sur le lobbying professionnel et édicte les règles concernant la tenue d'un Registre des lobbyistes professionnels et des cabinets de lobbying.”⁸

Toutefois, étant donné la manière dont les *règles de transparence régissant le lobbying au niveau législatif* sont formulées, il est évident que la loi a une finalité assez différente de celle de ses homologues

aux États-Unis et au Canada. Plutôt que d'arrêter un régime applicable à la divulgation des contacts entre titulaires de charges publiques et lobbyistes ainsi qu'aux méthodes utilisées pour influencer les décisions, la loi polonaise institue une procédure en vertu de laquelle les pouvoirs publics déclarent leurs intentions législatives⁹ et déclenchent des procédures qui permettent aux parties d'enregistrer les préoccupations que suscitent des projets législatifs et réglementaires spécifiques, de soumettre des propositions de modifications *vis-à-vis* de ces projets, et d'annoncer leur intention de prendre part aux discussions publiques dont ces propositions feront l'objet. 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, les principales sections de cette loi visent plutôt à créer des procédures de consultation publique qu'à instituer le type de réglementation du lobbying que l'on connaît en Amérique du Nord.

L'importance des différences entre les processus politiques des systèmes européens et d'Amérique du Nord est manifeste lorsque l'on examine les questions de définition. Le laisser-faire 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 à divers points de décision. Les lobbyistes prospèrent en qualité de guides agiles et versatiles 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 politiques et brouille les problèmes. D'où les appels à la transparence et les tentatives 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.

Dans les systèmes corporatistes, par contre, il existe déjà un certain ordre. Historiquement, la prise de décision correspond à une démarche plus structurée, en particulier dans le domaine économique. Les branches d'activités structurées et les associations professionnelles ont occupé la place qui leur était reconnue dans les délibérations qui ont abouti à la politique des pouvoirs publics. Il n'était pas nécessaire d'exiger qu'ils s'inscrivent en qualité de lobbyistes, parce que leur participation était connue d'avance, que les processus étaient définis 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 ces processus :

Les grands groupes d'intérêts économiques tels que les organisations patronales et les syndicats jouent un rôle considérable 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 statutaires 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 associations patronales ou les syndicats, ou qu'ils en étaient membres. Ce n'est plus le cas aujourd'hui.¹⁰

La mondialisation présente deux défis assez différents à 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 également 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 sociétés intruses à se tourner vers les sociétés de lobbying pouvant offrir aussi bien les connaissances locales que la familiarité avec les

techniques de lobbying nord-américaines. Les groupes internationaux représentant des mouvements sociaux ont présenté un défi tant soit peu différent aux systèmes corporatistes. Ils ont stimulé les attentes du public désireux de prendre part à la prise de décisions en matière sociale, tout en soulevant des questions que les structures corporatistes n'étaient particulièrement adaptées à traiter.

L'effet sur les systèmes corporatistes a été de créer deux schémas de pression supplémentaires dans les systèmes politiques. 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 groupes de mouvements sociaux sont davantage publiques et plus ouvertement politiques. Ces nouvelles tensions et ces nouvelles complexités ont contribué à ce que l'on s'intéresse davantage à adopter – mais également à adapter – une réglementation du lobbying de style nord-américain dans les pays corporatistes.

L'enseignement qu'il faut en tirer, c'est que l'on ne peut pas partir de l'hypothèse que toute réglementation en matière de lobbying repose sur une même notion du besoin public ni que les clauses apparemment comparables dans les diverses juridictions ont en fait le même objet ou les mêmes effets. Par conséquent, lorsque nous examinons la législation sur le lobbying dans différentes juridictions, nous devons admettre que chaque système politique juge les objectifs de la réglementation différemment et adapte ses dispositions législatives en conséquence. Non seulement il faut pouvoir évaluer ces forces culturelles, mais il faut se souvenir qu'il est également fondamental que la réglementation du lobbying soit conforme aux conventions constitutionnelles de pays spécifiques.¹¹ 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 entre l'exercice de droits constitutionnels et les fonctions de lobbying. Des individus cherchant à obtenir pour eux-mêmes un avantage public quelconque sont généralement dans leurs droits lorsqu'ils cherchent à obtenir des rendez-vous avec des titulaires de charges publiques et font valoir des arguments à l'appui de leur cas. Ces individus font certainement du lobbying, mais dans la mesure où ils exercent le droit de pétition en leur nom propre, ils ne sont pas des «lobbyistes» tels que ceux-ci sont définis dans la plupart des réglementations. De même, les volontaires 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.

Il en résulte que pour qu'une réglementation soit efficace, il faut qu'elle respecte la culture politique et le système de gouvernement de la société dans laquelle elle est appliquée. Il en résulte également que l'on ne doit pas confondre notre tentative d'identifier des principes de réglementation avec un désir de créer une législation pouvant être appliquée uniformément, quelles que soient les juridictions. Chaque législature doit examiner le besoin de réglementation et sa forme spécifique à la lumière non seulement des enseignements internationaux mais de ses propres dispositions constitutionnelles et de sa culture politique.

Cependant, si la réglementation du lobbying doit s'adapter aux différences nationales et locales, elle doit également reconnaître que la mondialisation a influencé les processus de prise de décisions publiques de façon similaire dans tous les pays du monde. 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. De nombreuses organisations non-gouvernementales ayant leur siège dans un pays donné fonctionnent au niveau mondial. Bien qu'elles se conforment généralement aux pratiques des gouvernements hôtes, leurs techniques de lobbying reflètent inévitablement les valeurs et les a priori de leurs propres systèmes politiques. Ainsi, les modes de lobbying ont été transférés 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. Il est peut-être possible, dans certaines circonstances, de décrire des modes d'interaction entre intérêts et pouvoirs publics en termes de systèmes parallèles; une voie corporatiste à l'usage des intérêts domestiques et une voie de lobbying à l'usage des intérêts multinationaux, avec

quelques grandes entreprises intervenant aux deux niveaux. Ailleurs, il se peut qu'il y ait une intrusion perturbatrice de nouveaux venus dans des schémas bien établis de représentation. Les législateurs doivent faire face à un défi considérable lorsqu'ils traitent les problèmes que soulève l'arrivée de nouveaux acteurs et de nouveaux schémas de comportement tout en s'employant à préserver simultanément les processus traditionnels de représentation locale.

Transparence, intégrité et efficacité

L'examen des campagnes réalisées pour introduire une législation donne à penser que la transparence, l'intégrité et l'efficacité sont les principaux facteurs qui ont abouti à l'adoption de la législation et qui sous-tendent ses principaux objectifs même si, comme nous l'avons déjà fait observer, il existe des variations nationales et régionales.

La transparence promet de rendre public 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, et doit ainsi permettre au public de prendre les précautions qui s'imposent pour protéger ses intérêts. La transparence est également un moyen de rassurer le public en lui montrant que les titulaires de charges officielles travaillent honnêtement et au mieux des intérêts de la communauté, et elle incite ceux qui cherchent à obtenir des avantages publics à se conformer aux normes d'honnêteté en vigueur.¹² La transparence précède parfois une réglementation de plus grande envergure.¹³

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 décideurs politiques doivent se soucier de donner accès à chances égales aux pouvoirs publics; de promouvoir des normes éthiques exemplaires dans la vie publique et de résister à l'exercice d'influences indues.

Dans la mesure où elles ont une incidence sur les classes politiques en général, de telles préoccupations ne peuvent être traitées par le biais d'une réglementation qui ne ferait que cibler spécifiquement les lobbyistes. En fait, les tentatives faites pour garantir l'intégrité de la prise de décision des pouvoirs publics ont, le plus souvent, ciblé les personnes qui prennent effectivement ces décisions.¹⁴ 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 devenu un objectif majeur, favorisant des lois sur l'accès à l'information, la législation sur les divulgateurs d'actes répréhensibles et la réglementation des lobbyistes. En définitive, un ensemble de statuts, de conventions et de codes constitue un régime réglementaire qui tente d'englober la prise de décision des pouvoirs publics.

Le présent document s'intéresse à la législation qui traite spécifiquement de la réglementation relative aux personnes qui font du lobbying auprès des titulaires de charges publiques. Nous partons de l'hypothèse que la réglementation sur le lobbying est l'une des dernières additions à l'ensemble de dispositions sur l'éthique qui s'est développé dans la plupart des pays et que les lois ciblant les lobbyistes font partie de ce régime réglementaire plus général.¹⁵ Par conséquent, nous mentionnerons sans les examiner, les réglementations qui visent à régir le comportement des titulaires de charges officiels dans leur interaction avec les lobbyistes. Dans la mesure où il n'est pas toujours facile de distinguer entre ceux qui prennent les décisions gouvernementales et ceux qui font du lobbying en faveur de ces décisions, nous devons prendre note de certains cas où les titulaires de charges publiques, les législateurs en particulier, doivent être soumis à la réglementation à titre de lobbyistes.¹⁶

Si l'on étudie la législation qui régleme les lobbyistes, nous trouvons des dispositions ayant pour objet de promouvoir l'intégrité, notamment des dispositions telles que les règles de divulgation, qui apportent un éclairage sur cette activité. 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 à des statuts d'enregistrement et leur application, confiée aux responsables de ces registres. Bien qu'ils soient rédigés en termes généraux, ces codes donnent une certaine autorité, si limitée fut-elle, aux fonctionnaires du Registre, pour veiller au respect d'application de la loi, enquêter sur les comportements de lobbying et attirer l'attention du public sur les manquements aux obligations du code, en leur donnant la possibilité de présenter des rapports au corps législatif. Allant plus loin encore, le Canada a récemment adopté une loi qui rattache les obligations d'enregistrement des lobbyistes à des réglementations régissant le comportement des hauts fonctionnaires, notamment après que ceux-ci aient quitté leurs fonctions.¹⁷ En définitive cependant, les efforts déployés pour assurer l'intégrité dépendent essentiellement de clauses visant à garantir le respect des dispositions en vigueur.

La réglementation du lobbying est également affectée par des considérations d'efficience et d'efficacité. Puisque la communication est l'essence de la prise de décisions politiques, la réglementation du lobbying ne peut être conçue de façon à empêcher le flux d'information que les législateurs et les conseillers obtiennent du public et d'autres organes officiels. Par conséquent, les législateurs ont eu des réticences à définir le lobbying et les activités de lobbying, de façon si rigoureuse que les membres informés du public hésitent à faire connaître leur point de vue aux pouvoirs publics, et ils se sont efforcés d'exclure du champ des réglementations les fonctionnaires occupant des postes situés à d'autres niveaux du gouvernement.¹⁸ 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 renseignements dont ils sont inondés par 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 de renseignements 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 dont ils font l'objet en faveur de l'une ou l'autre décision. Bien que ces renseignements ne leur montrent pas où réside l'intérêt public, lorsque des décisions sont à prendre, cela peut les détourner d'opter pour des solutions conçues pour promouvoir et favoriser particulièrement des intérêts particuliers.¹⁹

Il y a lieu de se préoccuper également de l'efficacité de la législation sur les lobbies. Les premières réglementations ont été marquées par des exigences irréalistes en matière de divulgation qui ont miné la légitimité de la législation. Au cours des dernières années, les nouvelles technologies de l'information ont facilité l'enregistrement, en permettant d'affiner les obligations en matière de présentation de rapports et elles ont considérablement renforcé la capacité des autorités et du public à assurer le suivi des activités des lobbyistes. Disposant de meilleurs moyens pour s'acquitter de leurs tâches, les responsables du Registre ont cherché à obtenir (et on parfois obtenu) les pouvoirs nécessaires à la conduite d'enquêtes et à la poursuite des infractions. Dernière évolution en date, des responsables de Registres ont bénéficié 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 sur le lobbying soit perçue par toutes les parties concernées comme ayant une fonction utile. C'est peut-être l'enseignement le plus important à retirer de l'expérience australienne. Dans ce pays, un registre des lobbyistes a été institué en 1983 mais abandonné, en 1996, parce que d'après les pouvoirs publics, il était *sans effets et inapplicable* et, d'après les autres parties concernées, il n'était pas tenu compte de ses dispositions et que l'accès à l'information enregistrée étaient extrêmement restreinte ; en d'autres termes, il n'avait pas réussi à faire preuve de son utilité.²⁰

Sommaire : principes sous-jacents à la réglementation des lobbies

A ce jour, les enseignements tirés de l'expérience donnent à penser que la décision de réglementer les lobbyistes et d'introduire des réglementations efficaces à ce sujet dépend des facteurs sous-jacents suivants :

- La réglementation des lobbies est perçue comme s'inscrivant dans la ligne d'objectifs de politique publique largement acceptés, tels l'amélioration de la transparence, de l'accessibilité et de l'intégrité des pouvoirs publics.
- La réglementation est compatible avec le cadre constitutionnel et la culture politique de la juridiction qui l'adopte.
- Elle vise à atteindre trois objectifs principaux :
 - Favoriser la transparence de la prise de décision par les pouvoirs publics;
 - Appuyer l'intégrité au sein des processus politiques;
 - Améliorer l'efficacité des processus politiques.
- La réglementation des lobbyistes est conçue comme faisant partie d'un ensemble de règlements – un régime – qui régit le comportement éthique des agents de la fonction publique et de ceux avec lesquels ils traitent.
- La viabilité des règlements 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 fonctions.

Le présent document identifiera les principales questions que soulève la réglementation des lobbies, tout en reconnaissant que des pays donnés y répondront différemment. Le défi pour l'auteur et pour les législateurs est de découvrir, au sein de la réglementation, les principes auxquels plusieurs pays, sinon tous, peuvent adhérer. En d'autres termes, le défi consiste à mettre en place une série de principes qui peuvent servir de point de référence pour les législateurs qui mettent en place un ensemble de règlements applicables aux lobbies. Le document identifie tout d'abord les principales caractéristiques de la réglementation des lobbies telle que celle-ci existe à l'heure actuelle. Il examine ensuite ces caractéristiques en faisant intervenir une série de questions qui devrait définir le domaine réglementaire.

ÉTAT DE LA QUESTION : MODELES DE RÉGLEMENTATION DU LOBBYING EN VIGUEUR

Bien que seules quelques nations aient adopté une législation en vue de réglementer le lobbying, leur expérience – et celle d’entités situées à un niveau infra-national – nous permet de traiter la principale question : quels sont les éléments constitutifs d’une réglementation forte en matière de lobbying? La meilleure réponse à cette question déterminante consiste à poser une série de questions subsidiaires :

- Qui doit faire l’objet de la réglementation?
- Que doivent-ils impérativement divulguer?
- Comment peuvent-ils être réglementé?
- Comment obtenir le respect de cette réglementation?
- Comment garantir l’intégrité de la réglementation des lobbies?

On verra que pour qu’une réglementation soit efficace, il faut qu’elle incorpore les éléments suivants :

- Une définition claire et sans ambiguïté de la cible réglementaire ;
- Des obligations de divulgation ayant un sens et auxquelles il est possible de satisfaire;
- Des procédures efficaces et réalistes permettant de garantir l’application ;
- Un cadre administratif apte à garantir l’intégrité du processus réglementaire.

Puisque l’objet de ce document est d’identifier *un ensemble de principes susceptibles de fournir un cadre pour accroître la transparence et la responsabilité en matière de lobbying*, nous pouvons utiliser ces quatre éléments – et les questions qui nous y ont conduit – pour structurer la discussion sur les mesures existantes et sur les propositions de mesures. Nous examinerons tout d’abord les problèmes de définition, puis, les complexités de la divulgation, les problèmes de respect d’application et enfin, les mesures à prendre pour assurer l’intégrité du processus réglementaire.

Qui doit faire l’objet de la réglementation? Problèmes de définition

1. Introduction

La clarté est indispensable à une réglementation efficace du lobbying. Les premières expériences en matière d’enregistrement en Australie, au Canada et aux États-Unis démontrent que si les lobbyistes ne sont pas clairement identifiés et ne sont pas priés de prouver qu’ils sont enregistrés, ils ne le feront pas. De même, lorsque les obligations de divulgation ne sont pas clairement arrêtées et qu’il n’est pas exigé sans ambiguïté de procéder à de telles divulgations, il ne sera pas tenu compte de ces obligations.²¹

Les paragraphes suivants abordent certaines des problèmes les plus importants qui se sont posés à propos de la définition. Ils se terminent sur une tentative d’offrir quelques observations générales permettant d’aider à traiter cet aspect de la réglementation qui présente une importance critique.

2. Principaux problèmes liés à la définition

Comme nous l'avons fait remarqué, il y a deux catégories d'acteurs politiques ciblés par les règlements régissant le lobbying. La première est celle des fonctionnaires gouvernementaux et des législateurs qui font eux-mêmes l'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 les lobbies que dans l'ensemble des règlements régissant leur conduite, il n'est pas nécessaire de parler ici de leur identification. La définition des lobbyistes et de l'activité de lobbying étant beaucoup plus problématique mérite examen.

En Amérique du Nord, les cibles évidentes des programmes d'enregistrement des lobbyistes sont les légendaires «guns for hire» des romans et du journalisme d'enquête 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 espèces de lobbyistes-salariés : les employés de sociétés qui travaillent à plein temps et s'occupent des «relations avec les pouvoirs publics» au nom de leur société, et les employés 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 publique américaine 104-65²² et la loi canadienne sur l'enregistrement des lobbyistes utilisent le critère de la rémunération pour déterminer si une personne doit ou non être enregistrée.²³ A 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 employé dont les tâches incluent de se mettre en rapport avec les titulaires de charges publiques au nom de leur employeur.²⁴

Le fait de reconnaître que les lobbyistes-conseils et les lobbyistes-salariés sont des acteurs de premier plan dans les affaires de lobbying n'a pas simplifié la tâche consistant à définir qui doit faire l'objet d'une réglementation. En fait, définir le «lobbying» et déterminer qui est un «lobbyiste» s'est révélé particulièrement difficile dans les systèmes corporatistes. Nous avons décrit ci-dessus comment l'intrusion des entreprises multinationales et les mouvements sociaux internationaux ont posé un défi aux systèmes de prises de décisions politiques corporatistes, et incité les autorités de ces systèmes à envisager d'adopter une réglementation des lobbies de type nord-américain. Un tel projet cependant doit faire face au défi d'adapter des cadres réglementaires n'accordant pas précédemment de position privilégiée à un quelconque groupe, à des cadres qui ont pendant des décennies incorporé certains groupes aux délibérations politiques. Justin Greenwood signale que pour les Membres du Parlement européen enclins aux réformes, *un obstacle majeur à faire voter un règlement tenait à l'impossibilité d'avoir une définition de travail de ce qu'était un lobbyiste*.²⁵ Le concept de lobbying était contradictoire avec la pratique de nombreux états européens où les structures corporatistes rendaient légitime la participation de nombreux groupes dans les processus de prise de décisions gouvernementales. 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?

Le Parlement européen a contourné ce problème en arrêtant un ensemble de conditions qui, si elles sont remplies, oblige un consultant ou l'employé d'une organisation à s'inscrire en tant que lobbyiste.²⁶ Greenwood:

...la démarche réglementaire proposée par le parlementaire européen Glynn Ford était politiquement remarquable en ce sens qu'elle n'essayait pas de définir un lobbyiste mais faisait appel à une auto-définition par le biais de l'incitation d'avoir à demander un laissez-passer. Tous les lobbyistes désireux de visiter le Parlement trouvaient beaucoup plus facile d'obtenir 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*²⁷

L'auto-définition a peut-être résolu cette impasse mais elle présente un vice intrinsèque. Elle ne concerne que les lobbyistes qui travaillent dans les limites 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 Etats-Unis. Dans d'autres juridictions cependant, cela est jugé insuffisant. Après tout, les lobbyistes n'ont pas besoin de faire les cent pas dans 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 il est mieux de s'en approcher à ce niveau ou via des fonctions administratives. On peut concevoir que l'auto-définition soit utilisée pour identifier les lobbyistes «flânant de façon créative» dans ces bureaux, comme le dit un lobbyiste, mais étant donné la taille et la superficie de la plupart des services publics, c'est beaucoup moins facile à contrôler.

L'Allemagne, qui est souvent considérée comme la quintessence de l'état corporatiste a, depuis 1972, exigé que les associations souhaitant être entendues lorsque la législature débat de changements de politique, doivent s'enregistrer au préalable, divulguant leurs intérêts ainsi que les noms et adresses de leurs représentants. L'enregistrement est publié et permet d'obtenir un laissez-passer donnant accès à la législature. Dès 1985, Clarke mentionnait que le registre incluait les noms de 1.226 associations et autres organisations, mais observait que le système *était d'une portée beaucoup plus limitée que celle de ses homologues les plus proches au Canada et en Australie [à l'époque] et que ce système ne prévoyait pas de sanctions pénales en cas de non respect de ses dispositions.*²⁸

Ce système a été étendu à l'Allemagne réunifiée, et élargi pour inclure le Bundestag et le gouvernement fédéral, avec des exigences de divulgation supplémentaires ayant trait au nombre de membres et à la composition du Conseil d'administration et du Comité de gestion. Selon Malone, le registre n'a toujours pas force légale. Son but est ...

*...d'identifier clairement les lobbyistes et les groupes d'intérêts qui fournissent des renseignements au Bundestag et à ses comités. L'enregistrement ne confère pas de statut ou de privilèges particuliers tels qu'un droit automatique à être consulté lors d'auditions parlementaires.*²⁹

Le Bundestag peut refuser d'entendre des représentants enregistrés ou consulter des représentants qui ne sont pas enregistrés ce qui fait qu'il n'y a pas grande incitation à s'inscrire au registre. De plus, dans une 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 certains membres du Bundestag.*³⁰ En 1996, les noms de 1.614 organisations figuraient au Registre annuel.³¹

D'après un article de Ronit et Schneider en 1998, ces dispositions et d'autres dispositions similaires dans les états allemands, ont mis l'accent sur la légitimité du caractère représentatif d'associations faitières non seulement dans leurs rapports avec les législateurs mais également aux niveaux ministériels où les contacts sont *les plus intenses*. Ils soutiennent que de ce fait, les cabinets de lobbying ont été découragés et qu'il *n'y a pas, au sein des élites politiques et administratives, une forte demande politique de réglementation.*³² On retire de l'examen du lobbying au Danemark, qui a également une tradition corporatiste, une impression tant soit peu différente. René Rechtman et Larsen-Ledet constatent que le système corporatiste qui prévalait entre la décennie des années 40 et celle des années 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 prétentions pluralistes et le recours de

plus en plus fréquent à des lobbyistes – jusqu’à présent peu efficaces – donne à penser qu’il y a lieu d’organiser une surveillance et de réglementer.³³

Si la surveillance et la réglementation sont nécessaires, alors il peut être désirable de prévoir une combinaison de quelques unes des dispositions de la réglementation nord-américaine avec celles que l’on trouve dans les pays corporatistes. Cela impliquerait notamment d’établir une définition générale de qui est tenu de s’enregistrer en tant que lobbyiste. Un registre qui ne contiendrait que les noms des individus et des organisations souhaitant communiquer avec les comités parlementaires et ministériels ne donne à personne des renseignements suffisants sur ceux qui travaillent ailleurs au sein du gouvernement ou au nom de tierce parties en vue d’influencer les décisions des pouvoirs publics. Un registre qui incorporerait 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 dans des discussions politiques officielles.

Ces considérations donnent à penser qu’en ce qui concerne le caractère inclusif du registre, tout dépend de l’idée que la législature a de l’endroit où se déroule le lobbying et des activités que recouvre le lobbying. Ainsi, aux États-Unis, la législation fédérale et celle des états présupposent souvent que le lobbying concerne la branche législative du début à la fin, ou, si le lobbying intervient en d’autres lieux, qu’il implique des membres de l’exécutif «couverts» par la législation.³⁴ La législation canadienne, par contre, adopte un point de vue plus général de la manière dont les lobbyistes ciblent les pouvoirs publics, qui englobe la quasi totalité des agents de la fonction publique, bien que les contacts avec les ministres et les hauts fonctionnaires doivent faire l’objet de rapports plus approfondis. Dans le monde d’aujourd’hui où une grande partie de la politique des pouvoirs publics est façonnée sinon décidée à des niveaux administratifs, il semble essentiel de définir de façon générale le cadre du lobbying.

De même, il est important de spécifier quelles activités relèvent du lobbying. L’image populaire du lobbyiste faisant le siège d’un responsable des pouvoirs publics 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 non sur l’organisation de réunions entre clients et personnalités officielles ou sur la mise au point de «cartes» retraçant le parcours des prises de décisions politiques et proposant des stratégies visant à aider les clients à atteindre leurs objectifs. A première vue, ces revendications peuvent paraître des limitations raisonnables au régime d’enregistrement, mais à l’usage, il est vite apparu que de telles activités offrent en fait au lobbyistes d’importantes possibilités d’être en rapport avec des personnalités officielles et de présenter des arguments favorables aux intérêts de leurs clients.³⁵ De même, il a été nécessaire de définir très étroitement la nature des échanges entre les titulaires de charges officielles et les lobbyistes dans le cas de demandes d’information et d’apparents problèmes administratifs.

La précision juridique est également essentielle à la bonne application des règlements. Ainsi, la législation décrit couramment les lobbyistes comme entrant en communication avec les titulaires de charges publiques *en vue d’influencer*³⁶ les décisions. Les responsables canadiens ont été déçus de découvrir que les poursuites envisagées avaient dû être abandonnées parce que le procureur de la Couronne avait conclu que :

...étant donné l’insuffisance de preuves 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 «tentative d’influencer», il faut être à même de démontrer hors de tout doute raisonnable, pour que l’issue des poursuites entamées 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 charge pénale, le fardeau de la preuve est extrêmement élevé, c’est à dire qu’il est analogue à

la norme de preuve exigée relativement à l'infraction plus grave de trafic d'influence inscrite au Code criminel, si bien qu'il devient extrêmement difficile d'obtenir une condamnation en vertu de la LEL

³⁷

Il résulte de cette décision que les références à des tentatives d'influencer ont par la suite été éliminées de la loi canadienne et que le lobbying a été décrit en termes de communications *concernant* la législation, les politiques etc.

Au niveau des autorités locales, il se pose d'autres problèmes. Les organisations de voisinage, qui sont presque toujours composées de volontaires, sont des acteurs importants. Les autorités locales ont cherché à obtenir que les dirigeants et les représentants officiels de ces groupes soient enregistrés, mais elles ont rencontré de fortes objections car il était allégué qu'il s'agissait de citoyens privés, agissant à titre volontaire, qui ne faisaient qu'exercer des droits constitutionnels qui ne devraient pas être limités par une obligation d'enregistrement. Dans bien des cas, les activistes locaux peuvent évoquer les dispositions de la réglementation des lobbies à un échelon plus élevé de gouvernement, qui excluent spécifiquement les lobbyistes volontaires de l'obligation d'enregistrement. Le Québec traite ce problème par la voie de la réglementation, exigeant l'enregistrement d'individus exerçant des fonctions exécutives au nom de certains groupes d'intérêts, que ces personnes soient ou non rémunérées.³⁸

Cela nous amène à la question des exclusions. Quelle que soit la manière dont des lois spécifiques définissent les lobbyistes ou l'acte de faire du lobbying, les législateurs ont cherché à avoir de plus grandes certitudes en fixant des cas d'exclusion. Les exclusions les plus courantes s'appliquent aux représentants d'autres gouvernements – locaux, régionaux et internationaux – agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. En outre, il est courant de trouver des exclusions qui traduisent les expériences sociales et politiques de la juridiction. Ainsi, en Amérique du nord, les représentants de conseils autochtones sont souvent exclus de l'obligation de s'enregistrer.³⁹ Certaines activités sont également exclues, en particulier les activités à caractère public, telle la comparution devant des comités législatifs ou en réponse à d'autres demandes d'information. Dans les deux cas, le principe est fondé sur le rôle public du titulaire de la charge ou sur le caractère public de l'activité en question. Si l'un ou l'autre se situe à l'évidence dans le cadre de l'exercice d'une fonction publique, il n'est pas jugé nécessaire de lui donner plus de publicité ou de l'exposer davantage. 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 amendée 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*.⁴⁰ Il est vite devenu évident que les lobbyistes pouvaient utiliser – ou même demander à obtenir – des demandes de commentaires formulées de telle manière que les pétitions spéciales au nom de leurs clients n'aient pas besoin de faire l'objet d'un rapport. Suite à l'examen quinquennal suivant de la loi, la clause a été modifiée en sorte que seules les communications « restreintes à une demande d'information » pouvaient faire l'objet d'une exclusion.⁴¹ Enfin, il a été rappelé que le champ de la législation sur les lobbies pouvait créer des exclusions. Cela veut dire que ce qui n'est pas spécifiquement couvert par la loi pouvait en être exclu. Ainsi, la loi américaine de 1995 sur les groupes de pression vise notamment plus particulièrement, les contacts entre lobbyistes et titulaires de charges officielles, ainsi que les dépenses encourues pour entretenir ces contacts. La section 3(7) définit les « activités de lobbying » comme étant...

«...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 tout autre travail de soutien effectué dans le but d'être utilisé lors d'un contact, ainsi que la coordination des activités de lobbying d'autres personnes ou groupes.»

Les « contacts de lobbying » font référence à « des communications orales ou écrites » adressées à des membres de l'exécutif ou du législatif.⁴² Il n'est pas fait mention des activités locales qui sous-tendent la communication avec les titulaires de charges officielles, pourtant, cet aspect du lobbying est très développé aux États-Unis et il a été reconnu au Canada comme faisant à ce point partie des l'activité de lobbying qu'elles doivent figurer dans la demande d'enregistrement des lobbyistes.⁴³

3. Récapitulation : le défi des définitions

Comme toujours en matière de législation, le choix des mots détermine l'efficacité. Les enseignements tirés de l'expérience ont montré que des définitions vagues ou partielles de qui est visé par la loi ou de quelles activités sont couvertes par ladite loi, entraîne des infractions ou un respect insuffisant de cette loi. 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 défis juridiques.

Dans certains pays européens où la mondialisation a entraîné 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 parviennent des législatures données, il est important de se souvenir que

Les définitions traduisent les grandes lignes des réalités constitutionnelles et politiques du pays pour lequel elles ont été arrêtées. Par conséquent, elles ne peuvent être transférées d'un système politique à l'autre sans avoir été soigneusement analysées et modifiées.

Lorsqu'une décision a été prise d'instituer un registre et d'adopter des règlements en fonction de l'objectif de 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 d'activité des lobbies.

En conclusion, la législation définit souvent les personnes ciblées comme devant faire l'objet d'un enregistrement si elles 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 fonction du fait qu'ils se livrent à des activités de lobbying données, mais une telle procédure peut encourager les infractions. En général, les définitions sont affinées en spécifiant que certaines classes d'acteurs sont exclues de l'obligation d'enregistrement. Ces exclusions peuvent refléter des conventions constitutionnelles, l'histoire politique de la juridiction ou les réalités pratiques de la conduite des affaires entre gouvernements.

Divulgarion: qu'est-ce qui constitue un niveau d'information suffisant?

1. Introduction

L'un des principaux défis de ce document est d'identifier et de décrire les aspects de l'activité de lobbying dont la divulgation permettra aux autorités et au public de disposer de renseignements suffisants pour être confortés dans l'idée que l'activité de lobbying est compatible avec l'intérêt public, et qu'elle

permettra aux parlementaires de faire la part des choses entre les plaidoyers des lobbyistes et les campagnes de sensibilisation au nom des membres du public.⁴⁴

Le défi que pose la divulgation tient à la quantité et au niveau de détail de l'information soumise. Pour parvenir à l'objectif de transparence, il faut que la divulgation ait un sens. La loi a d'autant plus de chances d'être appliquée et des analyses pertinentes ont d'autant plus de chances d'être produites en temps voulu que les divulgations sont pertinentes sans pour autant être surabondantes. Les membres de la première commission parlementaire canadienne à étudier une proposition visant à réglementer les lobbyistes ont admis qu'ils «s'étaient rendus compte à quel point il était difficile d'obtenir la transparence tout en garantissant que l'information désirée pour accomplir cet objectif était pertinente et produite de façon à être aisément comprise par le grand public, les médias et les membres du Parlement.»⁴⁵ Fort de son expérience, Howard Wilson, décrivait le défi de la façon suivante:

Cette question est au coeur d'un système d'enregistrement des lobbyistes et c'est sur ce point que l'on trouve le plus grand éventail de choix possibles parmi les différentes juridictions. Il peut être très difficile de décider où placer la ligne de démarcation et cette question peut être très controversée. Certains débats qui se sont tenus au Canada et ailleurs ont renforcé l'idée que s'il est bon de pouvoir disposer de certaines informations par voie de divulgation, il ne peut être que meilleur d'en avoir davantage. Il est parfois difficile de faire en sorte que le débat ne perde pas de vue la raison pour laquelle on traite de la question de l'enregistrement des lobbyistes ; en d'autres termes, quel est le «mal» que l'on prétend traiter.⁴⁶

La divulgation est l'aspect de la réglementation des lobbies le plus susceptible d'être approfondi, avec sagacité ou non. Dans un premier temps, la loi canadienne sur l'enregistrement des lobbyistes, se faisant l'écho des préoccupations du Comité mentionnées ci-dessus, n'a contraint ceux qui voulaient s'inscrire au registre qu'à des obligations modestes. A tel point qu'en fait, la première version de la loi était connue avec dérision sous l'appellation *loi des cartes de visites*. Des révisions ultérieures ont menacé d'encombrer le processus d'enregistrement, la dernière en date exigeant des lobbyistes qu'ils présentent des rapports mensuels sur les contacts qu'ils ont eu avec les hauts responsables de la fonction publique. Ce travail d'approfondissement peut encore être raffiné à partir des enseignements que l'on peut retirer des processus de lobbying et il peut être conçu de façon à obtenir les renseignements qui illustrent le mieux comment les pouvoirs publics sont influencés, ou quelles sont les campagnes menées au niveau local ou en coalition, par exemple. 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 des multitudes de règlements qui intimident tout le monde à l'exception de ceux qu'ils sont censés décourager.⁴⁷ Ainsi, l'information financière est une cible populaire 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 rend pratiquement dénués de sens.

En matière de divulgation, les principaux éléments que les lobbyistes sont tenus d'identifier sont :

- Les intérêts qu'ils représentent ;
- L'objet du lobbying ;
- Les institutions gouvernementales visées par les activités de lobbying.

Chacune de ces catégories peut être développée. Dans les pays où une réglementation est en place depuis plusieurs années, les obligations de divulgation qui sont venus s'ajouter à la réglementation d'origine concernent le détail des dépenses, les techniques de lobbying, les membres de l'organisation et, lorsque de telles dispositions pouvaient être prises, les provisions pour imprévus. Leur utilité dépend

souvent de la manière dont les législateurs ont l'intention d'utiliser les renseignements collectés. Si le but est essentiellement d'obtenir et de donner au public une connaissance générale des intérêts qui seront affectés par des changements d'orientation politique, des déclarations générales peuvent suffire. Si par contre, les législateurs prévoient que l'information peut être utilisée 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.⁴⁸

2. La mise en place des principales obligations

Dans les paragraphes suivants, nous examinerons les principales obligations de divulgation dans la législation en vigueur. Comme nous le verrons, les enseignements tirés de l'expérience ont abouti à l'établissement de nouvelles catégories, et nous examinerons certaines d'entre elles avant de tenter de tirer des conclusions générales sur leur utilité et leur applicabilité. Avant de passer à un autre sujet, nous jetterons également un coup d'oeil aux obligations de divulgation auxquelles sont soumis les lobbyistes ayant un «double mandat» et aux problèmes que pose le choix du moment de la présentation des rapports et la forme dont ces rapports sont présentés.

2.1.1. Les intérêts qui sont représentés : Cui bono [à qui cela profite-t-il] ?

L'enregistrement identifie les lobbyistes eux-mêmes, mais il n'apporte guère de lumière sur ceux qui en bénéficient. Lorsqu'on s'en est rendu compte, des règlements ont été introduits pour obliger les lobbyistes-conseils à identifier le nom de leurs clients, ainsi que de *toute personne ou organisation qui contrôle ou dirige les activités du client ou qui a un intérêt direct au résultat de l'entreprise de lobbying*.⁴⁹ Dans le cas des sociétés, cela inclut le nom des holdings ou des succursales, en particulier des succursales qui, pour reprendre la terminologie employée dans les règlements américains, sont appelées à profiter du travail 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, demande à voir une copie du contrat établissant la part de rémunération qui reste acquise à un cabinet ou de l'accord d'emploi ainsi que le noms des affiliés. Le Texas exige des associations qu'elles décrivent leurs méthodes de prise de décisions, estiment le nombre de leurs membres et désignent ceux d'entre eux qui sont influents en matière de prises de décisions. Le Texas demande également à ce que les lobbyistes qui représentent des entreprises privées déclarent le nombre d'actionnaires, les cadres ou les membres du Conseil d'administration ainsi que le nom de toute personne détenant plus de 10 % des actions.⁵⁰

Le lobbying des groupes d'intérêts pose un plus grand défi. Il n'est pas toujours évident de déterminer si les membres d'un groupe d'intérêts sont les bénéficiaires directs des actions de représentation du groupe. Les avantages que les membres retirent de telles démarches peuvent être clairs lorsque les entreprises participent à une organisation commerciale qui fait du lobbying en vue d'obtenir une protection tarifaire ou des subventions, mais lorsque des organisations représentant des professionnels de la santé font du lobbying en vue d'obtenir des améliorations dans les systèmes de soins 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, tels 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. Conformément à ce point de vue, le *Livre vert sur l'initiative de transparence européenne*, préparé par la Commission européenne, a proposé que les groupes soient priés d'expliquer qui ils représentent, quelle est leur mission et comment ils sont financés.⁵¹

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 plus de 10.000 dollars à l'activité de lobbying, ou *qui planifient, supervisent ou contrôlent, en tout ou en grande partie*, cette démarche.⁵² La loi de l'Ontario sur l'enregistrement des lobbyistes, en date de 1998, comporte une exigence similaire de divulgation du nom des personnes ou organisations ayant contribué plus de 750 dollars à un exercice de lobbying.⁵³ Même si toutes les juridictions canadiennes ne fixent pas un seuil financier au delà duquel les lobbyistes sont tenus de déclarer leur participation à une opération de lobbying, les lobbyistes sont habituellement priés d'identifier leurs partenaires de coalition ou d'identifier les entités qui ont un intérêt direct aux résultats produits par une campagne de lobbying.

Dans quelle mesure cette information est-elle pertinente? 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 faveur d'un résultat spécifique. De plus, cela permet d'attirer l'attention d'autres intérêts et notamment de ceux qui défendent l'intérêt public, sur les efforts déployés en vue d'obtenir des avantages publics. De même, puisqu'il n'est nullement difficile de cacher un intérêt particulier derrière un groupe d'intérêts réels ou fictifs, il est utile de demander à ceux qui s'enregistrent d'identifier les bénéficiaires ou ceux qui dirigent l'activité. Savoir si des renseignements détaillés portant sur des entreprises privées ou sur les structures de prise de décisions des groupes d'intérêts est véritablement utile aux décideurs politiques et au public est une toute autre question, et la nécessité de disposer de tels renseignements dépend en partie de la possibilité de trouver ailleurs de telles informations. Ainsi, dans de nombreuses juridictions, les associations sont tenues de donner des informations sur leurs statuts, leur structure financière et leurs dirigeants dans des registres distincts. Il semble que le fait d'encombrer les banques de données sur le lobbying d'informations disponibles auprès d'autres sources aille à l'encontre de l'effet recherché.

2.1.2. Informations financières

Les observateurs avertis du lobbying prétendent que pour comprendre à qui profitent les campagnes de lobbying, il faut suivre l'argent à la trace. Il est donc compréhensible que les reporters, les politiciens et les membres du public attachent de l'importance à l'obtention d'informations sur les coûts du lobbying. Intuitivement, la plupart des observateurs établissent une corrélation entre le niveau des dépenses de lobbying et la mise à remporter, et même si ce n'est pas toujours un guide infaillible, c'est en général une hypothèse raisonnable. Il est également raisonnable pour le public d'interpeller les politiciens quand ils semblent brader des biens publics. On peut pardonner à un simple citoyen de penser que les secteurs d'activités qui sont prêts à dépenser de grandes sommes d'argent afin d'obtenir des politiques publiques favorables veuillent 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,⁵⁴ mais donne à penser que la fonction publique et les groupes de sensibilisation pertinents devraient s'efforcer de faire contre-poids en proposant d'autres solutions que celles avancées par des campagnes de lobbying bien financées.⁵⁵

Malheureusement, les campagnes de lobbying ont souvent plusieurs facettes et les dépenses sont réparties entre un grand nombre d'entreprises et d'organisations. Des paiements sont faits non seulement aux lobbyistes eux-mêmes, mais à des instituts de sondage, des agences de publicité, des avocats, des comptables, des organisations à but non-lucratif et même à des œuvres de charité qui épousent les mêmes causes. Les experts-comptables assermentés ont les qualifications et les informations nécessaires pour examiner l'ensemble des efforts déployés dans le cadre d'une campagne et pour parvenir à une bonne estimation du coût de toutes ces activités mais de telles évaluations valent extrêmement cher et elles ne sont disponibles au public et aux décideurs que bien après la prise de décisions-clés. Néanmoins, le lobbying portant sur toute décision publique importante est d'une telle ampleur que son coût est en lui-même un sujet de préoccupation publique. Par conséquent, les auteurs des réglementations envisagent souvent plusieurs stratagèmes pour obtenir cette information.

Les lois américaines sur les lobbys ont particulièrement cherché à obtenir des lobbyistes des informations financières. Ainsi, la loi fédérale de réglementation du lobbying de 1946, exigeait-elle des informations financières détaillées, portant notamment sur :

- Le salaire 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 :

- Un rapport détaillé, présenté sous serment, des sommes reçues ou dépensées au cours du trimestre précédent et;
- Une indication de la personne à laquelle ces sommes ont été versées et du but recherché.⁵⁶

D'autres rapports détaillés devaient encore être remis, identifiant :

- Chaque personne ayant effectué une contribution de 500 dollars ou plus au lobbyiste ou à son organisation ;
- Le montant total de toutes les contributions faites à ce jour pour cette année là;
- Chaque personne pour laquelle il a été effectué une dépense de 10 dollars ou plus, ainsi que le montant, la date et l'objet de la dépense;
- Le montant total des dépenses faites par ou au nom de toute personne au cours de l'année civile.⁵⁷

En cas de manquement à l'obligation de déclarer ces renseignements, une amende pouvant aller jusqu'à 5.000 dollars ou une condamnation pouvant aller jusqu'à un an de prison pouvait être imposée ; être reconnu coupable d'infraction à la loi peut entraîner d'importantes amendes, des peines de prison plus longues encore et l'interdiction de pratiquer le lobbying pour une période pouvant aller jusqu'à trois ans.

Malgré ces pénalisations, dès 1991 Milton J. Socolar, Assistant spécial du Contrôleur, se faisait l'écho d'un grand nombre de personnes lorsqu'il déclarait au Sous-comité du Sénat sur la surveillance de la gestion du gouvernement que la loi *avait été largement inefficace*.⁵⁸ L'examen des 6.000 entrées enregistrées en 1989 a permis de conclure que ...

L'information requise des lobbyistes enregistrés était souvent incomplète et soumise avec retard. Les 6.000 lobbyistes faisaient état d'un montant total de recettes de 234 millions de dollars et d'un montant total de dépenses de 76 millions de dollars au titre de l'année 1989. Quelques 62 % des rapports exigés ont été soumis avec un retard plus ou moins grand 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 menées, il y a lieu de penser qu'il pourrait y avoir un grand nombre de rapports qui n'ont pas été soumis.

Les services du Contrôleur ont examiné 1.107 rapports, et conclu que si 6.000 lobbyistes se considéraient actifs durant cette période, 375 (34,9 %) semblaient ne pas avoir eu de revenus ni effectué de décaissements. Neuf cent cinq (90,5 %) semblaient n'avoir ni payé, ni reçu de traitements, honoraires, salaires ou commissions. Un nombre similaire semblait apparemment s'être passé de bureaux et de services d'utilité publique. Un nombre légèrement inférieur (84,6 %) s'est passé de téléphone, et 75,1 % a fait du lobbying sans voyager, dîner dans de bons restaurants ou encourus de frais de représentation.⁵⁹

Le fait que les rapports soumis n'aient pas été satisfaisants n'est pas imputable exclusivement à des problèmes liés aux obligations spécifiques de divulgation d'informations financières. Le manque de

précision des définitions, l'insuffisance des directives et la présentation de formulaires qui étaient des « modèles de confusion » ont contribué au déficit, 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 eu un rôle à jouer. Le Government Accounting Office (Bureau de vérification des comptes) a recommandé que les lobbyistes soient tenus de faire état de leurs contrats et que des audits soient régulièrement effectués au hasard.⁶⁰

Ces recommandations n'ont pas été mises en oeuvre. 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 les groupes de pression⁶¹ qui a cherché à obtenir des informations financières significatives en instituant des seuils de revenus 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 campagne de lobbying allait produire des recettes d'un montant égal ou supérieur, à 5000 dollars 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 dollars pour la même période. Tous ceux qui se soumettaient à la procédure d'enregistrement devaient soumettre un rapport semestriel incluant soit des estimations « de bonne foi » des recettes et dépenses, soit une copie de la fiche d'impôt soumise par le cabinet ou par l'organisation en vertu du Code des impôts.⁶²

Cette tentative de maîtriser les aspects financiers du lobbying s'est également heurtée à des difficultés, ce qui a amené Loree G. Bykerk 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 qui est requis par la loi.*⁶³ 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 qu'elles ne recouvrent pas les mêmes personnes, ce qui fait qu'elles aboutissent à des informations différentes et que les lobbyistes peuvent *changer de définition un an sur l'autre et choisir la définition qui leur permet de divulguer le moins d'informations possibles.*⁶⁴

Il est difficile de ne pas conclure qu'il est si complexe d'analyser et d'assurer un suivi des divulgations financières que le coût de l'effort déployé excède de loin les avantages que l'on peut en retirer. Il est vrai que l'information ainsi obtenue peut se révéler utile en cas de poursuites judiciaires, mais il devrait être possible d'obtenir des informations très similaires à un coût bien inférieur en demandant aux lobbyistes et à leurs clients de conserver toutes les documents relatifs à leur campagne de lobbying pendant un certain nombre d'années. Ce qu'il est peut être le plus réaliste d'attendre d'une divulgation financière, c'est qu'elle donne une indication de l'importance que les clients des lobbyistes attachent à une campagne donnée. D'autres juridictions ont eu recours à des méthodes moins ambitieuses pour obtenir ce type d'information. Ainsi, la loi québécoise sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme exige des lobbyistes-conseils qu'ils identifient laquelle des quatre zones de compensation chaque campagne spécifique va réaliser.⁶⁵ Selon le Commissaire au Lobbying, André Coté, cette information est utilisée pour indiquer l'importance qu'un client attache à une campagne de lobbying particulière.⁶⁶

2.2. Objets du lobbying

Il ne fait aucun doute que le public et les autorités doivent savoir ce que les campagnes de lobbying essaient de réaliser. Dans bien des cas, les protagonistes sont tout à fait désireux d'identifier leurs causes, mais dans d'autres, ils ont de fortes 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 lues avec

avidité non pas tellement par les politiciens, les titulaires de charges officielles ou les journalistes, mais par les lobbyistes eux-mêmes, parce qu'ils y trouvent des indications utiles sur le travail qu'effectuent leurs concurrents et des opportunités que les entreprises veulent exploiter.⁶⁷

Ceci pose un dilemme pour les responsables du registre: avec quelle précision faut-il formuler la demande d'informations concernant les objets du lobbying? Si cette demande est formulée en termes trop précis, elle aura l'effet non désiré de faire du tort à l'entreprise. Si elle est formulée en termes trop vagues, l'intérêt public est violé. La loi américaine de 1995 sur les groupes de pression rend compte de ce dilemme lorsqu'elle prescrit que la personne qui s'enregistre doit fournir une déclaration des *grands domaines dans lesquels elle pense s'engager* et ...

...dans toute la mesure où cela est faisable, des 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.⁶⁸

La loi canadienne est moins compréhensive. Elle requiert *des 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 demande *des renseignements utiles à la détermination de toute proposition de loi, loi, résolution, de tout règlement, toute politique et tout programme ainsi que de tout don, de toute contribution, de tout avantage financier ou de tout contrat.*⁶⁹ 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 lobbying (nom et nombre à l'appui), mais également donner une brève description de la raison pour laquelle elles souhaitent faire du lobbying en rapport avec la loi, le corps de lois ou les projets de lois ci-dessus mentionnés, (par exemple en ce qui a trait à leur mise en œuvre ou à leur examen ...).⁷⁰

L'information ainsi obtenue varie considérablement. Prenez par exemple l'enregistrement récent 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 lors de 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 appui financier à l'enseignement supérieur, politique d'immigration, commercialisation, fonds indirects pour la recherche, réforme du droit d'auteur, propriété intellectuelle, réforme fiscale, donations charitables, acquisition de terrains et initiatives concernant les sciences de la santé.* On peut bien imaginer les hauts responsables de l'administration de l'université joignant leurs efforts pour aboutir à cette liste qui est loin de couvrir tout l'éventail des politiques intéressant les universités canadiennes. L'Université de Calgary a opté pour une déclaration plus succincte, proposant de faire du lobbying dans les domaines de *l'éducation post-secondaire, le financement, la recherche-développement, la technologie des changements climatiques, 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 (en ce qu'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 politiques liées à *la technologie des changements climatiques, au développement durable ou à l'innovation.*

Tout cela montre à quel point il est difficile d'apporter des réponses satisfaisantes aux exigences de divulgation et incite à penser 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 aux ramifications d'une campagne de lobbying.⁷¹ 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. On peut, dès lors, opter pour l'une ou l'autre de deux stratégies. D'un côté la personne qui s'enregistre peut présenter

une longue liste de législations ou de programmes, tombant 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'information.⁷² Il se peut que la difficulté à décrire une tâche complexe sur un court formulaire électronique explique le caractère vague et insignifiant de ces entrées et qu'il ne s'agisse pas d'une tentative de rendre opaque cette activité. Quoiqu'il en soit, cela justifie que l'on ait donné autorité à certains fonctionnaires pour demander un complément d'information à ceux qui désirent s'inscrire au Registre.

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 intérêts en présence déclarent leurs objectifs en termes très généraux, ce qui implique qu'il est pratiquement impossible de discerner le véritable objectif 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 sur le domaine d'intervention et en exigeant ensuite des renseignements sur la législation ou la politique spécifique que la campagne pense viser ou sur l'avantage spécifique qu'elle compte en retirer. Comme nous l'avons vu, l'information ainsi produite peut ne pas être très probante. Les lois américaines sont celles dont on peut s'attendre surtout à ce qu'elles requièrent 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. Ainsi, si l'on prend les rapports succincts qui sont actuellement remplis sur des formulaires, qu'on leur adjoint l'obligation d'enregistrer certains documents, et que l'on confère aux responsables du registre l'autorité de demander des clarifications et/ou de mener des enquêtes, cela peut garantir la divulgation de renseignements significatifs.

Nous devons nous 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 processus auxquels il est fait recours. Pour qu'une divulgation soit efficace, il faut que les législateurs comprennent quel est le type d'information qu'il faut recueillir pour apporter un éclairage sur les ramifications politiques d'une campagne de lobbying et pour alerter les autorités au caractère illicite de certaines informations. Pour parvenir à ce dernier objectif, les fonctionnaires responsables du registre doivent avoir autorité pour demander à ceux qui s'inscrivent de clarifier leurs rapports et pour poursuivre leurs enquêtes jusqu'au point, si besoin est, d'entamer des procédures judiciaires en bonne et due forme. Pour atteindre le premier objectif, deux conditions sont nécessaires : les préposés au registre doivent avoir autorité pour demander clarification des rapports déposés, et il faut qu'il y ait en place à la fois une bureaucratie informée et un segment du public – parmi les journalistes, les groupes qui se mobilisent à l'appui d'une cause et les intérêts rivaux – qui soit formé pour comprendre les implications de l'information fournie et mener un débat public sur les points soulevés par ces questions.

2.3. *Les cibles du lobbying*

Les exigences requises en matière d'enregistrement des lobbies auront pour objet 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 montant de l'information requis et à la couverture des institutions gouvernementales. Les registres européens semblent demander le plus souvent des listes des intérêts cherchant à être représentés devant des commissions parlementaires et administratives spécifiques. La *Loi américaine de 1995 sur les groupes de pression* décrit «les contacts de lobbying» devant faire l'objet d'un rapport comme étant «toute communication orale ou écrite ... à un membre de l'exécutif ou du législatif couvert par la loi» déposée au nom d'un client. Cependant, dans leurs rapports semestriels, les

lobbyistes doivent fournir les listes mentionnant quelle Chambre du Congrès et quels organismes fédéraux ont été contactés au nom de leurs clients.⁷³ 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,⁷⁴ et exige des lobbyistes qu'ils identifient lors de leur première demande d'enregistrement *tout ministère ou autre institution gouvernementale* avec lequel ils communiquent ou souhaitent communiquer.⁷⁵

Dans le passé, la législation fédérale canadienne n'exigeait pas des lobbyistes qu'ils nomment les titulaires de charges officielles 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 nommer, mais de faire rapport *de communications informelles* avec les fonctionnaires non cités d'organismes spécifiés. Toutefois, la nouvelle *Loi fédérale sur la responsabilité* exige des lobbyistes d'Ottawa qu'ils identifient tout membre de la haute fonction publique (titulaire de postes désignés) avec lesquels ils sont en rapport. Les membres de la haute fonction publique sont les Ministres de la Couronne, les Sous-ministres, les Sous-ministres adjoints et associés, et les autres responsables ainsi désignés. Il doit être fait rapport mensuellement de cette information qui doit inclure la date des communications et *tout élément... permettant d'identifier le sujet de la communication*.⁷⁶ Il s'agit là de l'obligation de divulgation de loin la plus poussée, de toute réglementation en vigueur sur le 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 contact avec les membres de la haute fonction publique et du moment auquel se produisent ces contacts. Il ne fait pas de doute non plus que si ces informations font l'objet d'une déclaration correcte, cela pourra aider l'action publique dans les cas de lobbying. Par contre, les rapports entre titulaires de charges officielles et lobbyistes pourraient aussi devenir de plus en plus formels, dans la mesure où tous deux cherchent à éviter l'apparence d'une influence indue. D'un autre côté, l'administration du processus de déclaration sera onéreuse. Le *Lobby Monitor* prédit que...

...si cela se passe comme dans le cas de nombreuse autres lois sur la liberté d'information et sur la transparence «sunshine laws», il est assez probable qu'elle succombera à l'un ou l'autre de deux problèmes – une information pertinente (intentionnellement) noyée dans un océan d'information inutiles et sans pertinence, ou une information à ce point tronquée qu'elle satisfait à peine à la lettre mais non à l'esprit de la loi...⁷⁷

D'autres conséquences possibles incluent *l'établissement de contacts ne devant pas être déclarés soit en abaissant le point de contact en dessous du niveau qui doit être déclaré dans la hiérarchie ministérielle* soit en s'en tenant à des réunions «fortuites» avec les titulaires des charges officielles ciblés. 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 qu'ils ne veulent laisser aucun titulaire de la fonction publique dans l'ignorance de leurs besoins. En définitive, le Monitor s'attend à ce que les obligations de déclaration soient mentionnées de façon suffisamment vague pour permettre *autant d'ambiguïté et d'anonymat que possible* afin qu'après que bien de l'argent, du temps et des efforts aient été dépensés, *le public soit peut-être un peu plus pauvre mais mieux informé*. C'est bien ce qui pourrait se passer. D'un autre côté, la loi fédérale sur la responsabilité prévoit également que le Commissaire au lobbying dispose d'une plus grande indépendance que n'en ont eu les responsables antérieurs. Par conséquent, les lobbyistes pourraient découvrir qu'il n'est plus aussi facile que cela ne l'a été d'obtenir des règlements formulés d'une manière sujette à interprétation.

Avant de quitter ce sujet, nous devrions noter que la réglementation des lobbies exclut généralement d'une obligation de déclaration certains types de communications. Toute la législation nord-américaine examinée aux fins de la présente étude, dispense de cette obligation les présentations faites de façon officielle lors d'auditions législatives ou autres, et qui constituent des archives publiques. Les communications faites en vue de demander des informations ou qui sont liées à des questions spécifiques

d'application ou d'interprétation sont également dispensées. Les avocats prodiguant des conseils à leurs clients sur *la manière dont une action législative ou administrative est construite ou sur ce qu'elle signifie*, pour citer le manuel du lobbying de Hawaïi, sont généralement dispensées de l'obligation de faire rapport à moins que la communication ne soit considérée comme une tentative de faire du lobbying.⁷⁸ Certaines juridictions excluent les communications qui répondent à des demandes d'information émanant d'agents de la fonction publique. C'est ce que fait un projet de loi récemment introduit en Alberta, mais les Parlementaires à Ottawa ont conclu que de telles demandes peuvent faire l'objet de connivences entre les titulaires de charges publiques et les lobbyistes et traitent donc ces demandes comme des communications relevant du lobbying.⁷⁹ La plupart de ces exclusions sont censées couvrir des communications qui figurent dans les archives publiques, ont trait à l'application particulière de règlements, relèvent 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 être du lobbying. Ainsi, une demande d'information apparemment anodine peut encourager un agent de la fonction publique à adopter une ligne d'action souhaitée par le lobbyiste.

2.4. *Autres obligations de divulgation*

Il peut être considérablement plus facile de comprendre les implications politiques des campagnes 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 suivre 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 l'importance n'est pas toujours claire, sont parfois nécessaires. Bien que ces obligations aient pu être injectées dans le processus réglementaire en réponse à des situations données, elles peuvent acquérir une vie propre et devenir des éléments pratiquement permanents, quelle que soit leur véritable utilité et en dépit du fait qu'elles risquent d'alourdir sans raison tant la réglementation que l'analyse.

D'une façon générale, ces additions ont deux objectifs. Tout d'abord, on pense qu'elles aident à comprendre l'impact du lobbying sur la prise de décision. Deuxièmement, elles peuvent venir renforcer d'autres règlements. Quelques unes d'entre elles répondent à ces deux objectifs.

Dans la première catégorie, on trouve, dans la législation américaine, l'obligation d'identifier les intérêts étrangers. Cette obligation a son origine dans la Loi de 1938 sur l'enregistrement des agents étrangers qui voulait que les 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, soient tenues de s'enregistrer. La loi a été modifiée par la suite pour la faire porter plus particulièrement sur la collecte d'informations sur les lobbyistes représentant des entreprises étrangères et, en 1995, elle a été incorporée à la Loi sur les groupes de pression, une mesure qui traduit la moins grande utilité des telles informations à une époque où la plus grande partie de la politique économique intérieure doit tenir compte des conditions économiques mondiales.⁸⁰ La loi canadienne sur l'enregistrement des lobbyistes impose une obligation très différente quand elle parle de la divulgation des ...

*... renseignements utiles à la détermination des moyens de communication qu'il utilise ou qu'il compte utiliser pour communiquer avec le titulaire d'une charge publique, et 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.*⁸¹

En identifiant les campagnes grand public fomentées par les lobbyistes, les législateurs espéraient probablement que les décideurs politiques 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 quelconque importance ne bénéficie pas du soutien de lobbyistes professionnels ou de campagnes grand public, cet espoir était probablement irréaliste, et l'information générée par cette disposition peut être plus intéressante pour les étudiants du lobbying que pour les décideurs politiques. Toutefois, la clause comporte d'autres avantages, notamment le fait qu'elle permet aux titulaires de charges officielles de demander des rapports sur les communications 'à caractère non officiel' lors notamment de rencontres sociales, de conférences etc.

Parmi les obligations de divulgation qui renforceraient ou complèteraient d'autres règlements, on pourrait inclure celles exigeant des renseignements sur l'exercice d'un emploi antérieur dans la fonction publique ou d'une charge publique, sur les contrats d'honoraires conditionnels et sur le financement public. Le premier élément renforcerait les moratoires sur le lobbying pratiqué par d'ex détenteurs de charges publiques. Le second pourrait attirer l'attention des responsables des questions financières sur les infractions aux règlements régissant l'attribution de marchés lorsque des honoraires conditionnels sont en jeu, et le dernier se fait l'écho de règlements interdisant aux organismes publics d'essayer de faire du lobbying en faveur de certaines mesures ayant leur préférence.

3. Divulgence du lobbying par les législateurs eux-mêmes

3.1. Le lobbying pratiqué par les législateurs

L'expression «lobbying en vertu d'un double mandat» pourrait provenir de Suède où, d'après le rapport du Parlement européen sur la Réglementation du lobbyisme et des intergroupes dans les Parlements nationaux des États membres, il y aurait certaines discussions au sujet des dangers que présente un «double mandat» pour les parlementaires impliqués dans des groupes d'intérêts ou pour les autorités de l'état.⁸² Il s'agit là d'une question qui a déjà été débattue, lorsque l'on comparait le statut des groupes d'intérêts dans les pays pluralistes. Bien qu'en Suède ce débat semble ne pas avoir modifié le statu quo, dans d'autres pays, cela a entraîné des changements dans la manière dont les législateurs divulguent leurs relations avec les groupes.

La question fondamentale est de déterminer si un législateur, représentant des électeurs, se place en situation de conflit d'intérêts lorsqu'il ou elle agit en qualité de représentant d'un organisme collectif, tel un syndicat ou une association patronale. En France, les députés à l'Assemblée nationale sont expressément tenus de n'utiliser leurs attributions que dans l'exercice de leurs fonctions publiques et ne sont pas autorisés à appartenir à *toute association ou groupe 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 ou de prendre de tels engagements implique l'acceptation d'instructions obligatoires.⁸³ Comme nous l'avons vu, 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 le fait d'être élu à la législature, mais ils considèrent que c'est dans l'intérêt public, puisque cela contribue à la mise en place d'un consensus sur les principales politiques. Cette vision des choses explique probablement le fait qu'il ne semble pas y avoir de règles régissant la divulgation des intérêts des membres.

Le débat qui a lieu au Royaume Uni sur cette question en illustre les complexités. Pendant de nombreuses années, il a refait surface et disparu et, selon Grant Jordan, il a pratiquement débouché, dans les années 90, sur une législation complète sur le lobbying. Les lobbyistes eux-mêmes étaient soi-disant en faveur d'une telle mesure mais, de façon inopinée, l'élan gagné en ce sens a cédé la place à une «réglementation des législateurs plutôt que des lobbyistes.»⁸⁴ Les parlementaires britanniques ont

représenté des intérêts spéciaux depuis des générations, et les tentatives faites pour limiter leurs activités ont rencontré une résistance. Toutefois, le débat sur leurs services de conseils a été alimenté par une série de scandales liés au lobbying, et peu à peu des contrôles se sont imposés. Ceux-ci se sont manifestés par des résolutions sur la conduite des parlementaires, la mise en place de comités sur les normes, et la 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 Membres du Parlement*.⁸⁵ Le 6 novembre 1995, la Chambre des Communes a passé une résolution ayant trait à *la conduite des Membres*, leur interdisant d'être rémunérés pour leur travail de sensibilisation dans certaines situations. Comme ce fut le cas de résolutions antérieures, l'interdiction générale qui y était énoncée a été tempérée par une disposition ultérieure :

«...et notamment aucun Membre de la Chambre ne peut, en échange d'une quelconque rémunération, d'honoraires, de paiements, d'une quelconque 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 le champion d'une cause ou d'un sujet, ni soulever une telle cause ou un tel sujet, au nom de toute entité ou individu extérieurs, et ii) à la faveur de tout discours, de toute question, motion, introduction d'un projet de loi ou de tout amendement à une motion ou à 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.»

En d'autres termes, si les parlementaires ont vu restreindre leurs possibilités de prendre part à 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 la nécessité de faire une déclaration d'intérêts sur toute question devant être traitée par la Chambre ; le dépôt, auprès du Commissaire aux normes de conduite, d'accords 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 à, 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'organisation dans laquelle le Membre a un intérêt rémunéré. Ces règles exigeaient également des Membres qu'ils fassent rapport des postes de direction et de conseils qu'ils occupaient et d'autres activités professionnelles pour lesquelles ils pourraient recevoir une rémunération en échange des conseils qu'ils pouvaient offrir sur le lobbying des Membres, des Ministres et des titulaires de charges officielles.⁸⁶

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 de l'avis que le fait d'avoir soumis les Membres du Parlement à réglementation en leur interdisant d'exercer des activités de sensibilisation rémunérées, a modifié l'approche adoptée par Westminster dans un sens favorable. L'évaluation de l'ex-Commissaire parlementaire aux normes de conduite était 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 n'a-t-on plus le spectre de voir ainsi s'opérer une tractation d'argent en échange de l'influence.*⁸⁷

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

3.2. *Le lobbying par les membres de la famille, les attachés parlementaires et les journalistes*

Le Royaume Uni a également traité la question du lobbying exercé par le personnel de soutien d'un Membre. Dans la mesure où ils ont accès sans restriction au Palais de Westminster, ils ont relativement facilement accès aux parlementaires et pourraient être en position d'exercer une influence. Les registres ont été institués à l'intention des attachés parlementaires et des journalistes. Il était demandé à ces derniers de *faire état aussi bien de l'emploi qui leur permettait de bénéficier d'un laissez-passer que de toute autre occupation ou de tout autre emploi rémunéré pour lesquels leur accès privilégié au Parlement pourrait présenter une certaine pertinence* – et les attachés parlementaires devaient enregistrer *toute occupation pertinente rémunérée* – c'est à dire des occupations dont on peut *raisonnablement penser que l'exercice serait favorisé par une facilité d'accès aux bâtiments parlementaires, à leurs services et à leurs installations*. Les attachés parlementaires doivent également faire rapport de l'acceptation de cadeaux.⁸⁸

Depuis quelques années, le lobbying exercé par des membres de la famille est devenu un problème. A Washington, où il n'est pas rare de voir des mariages entre législateurs et lobbyistes, le Sénat a récemment adopté un ensemble de mesures éthiques qui empêche notamment les conjoints de tirer parti de leur statut de membre de la famille pour démarcher les Membres du Congrès.⁸⁹

3.3. *Exigences de divulgation requises des groupes interpartis*

La croissance du pouvoir exécutif et le déclin concomitant de l'influence des membres du parlement sans- portefeuille ont conduit à l'évolution de groupes de Membres se constituant pour examiner de façon informelle des domaines dont les problèmes font l'objet de définitions très générales. La composition et les préoccupations de ces groupes varient selon l'ordre du jour du public et selon celui des Membres. Il peut y être fait allusion à ces groupes sous le terme de groupes interpartis, groupes parlementaires, groupes parlementaires réunis en caucus ou inter- groupes et leur organisation et délibérations ne sont pas hautement 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 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 assuré par des intérêts extérieurs, on peut se demander dans quelle mesure ils sont susceptibles d'être influencés.

Le Parlement britannique semble être la seule législature qui ait formulé des règles applicables à cette question. Westminster oblige les groupes dont les membres sont issus de plus d'un parti à faire enregistrer le nom des responsables du groupe ainsi que l'origine et l'importance 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 au personnel extérieur.⁹⁰ Les groupes doivent également adhérer aux règles parlementaires régissant leur organisation, leurs conditions d'admission et l'influence d'intérêts extérieurs.

4. *Synthèse: Principes de divulgation qui commencent à émerger*

La divulgation est le ventre mou de la réglementation sur le lobbying. Parfois, c'est également un ventre gonflé. Les obligations de divulgation efficaces sont celles qui permettent d'obtenir des informations qui, de la manière la plus succincte et la plus efficace :

- Rendent compte de l'intention de l'activité de lobbying;
- Identifient les bénéficiaires d'une telle activité; et
- Permettent de repérer quelles sont les fonctions et les institutions qui sont ciblées.

Même lorsque la réglementation réussit à mettre en évidence cette information centrale, cela ne signifie nullement que les processus de décision soient transparents ou permettent de satisfaire les besoins légitimes d'information des principaux acteurs du processus législatif. Selon ces besoins, des divulgations supplémentaires seront requises. Les législateurs et les ministres, par exemple, voudront savoir d'où provient la pression de lobbying et si elle représente un vaste courant dans l'opinion publique. Par conséquent, ils ont un intérêt à obtenir la divulgation de renseignements concernant les coalitions et les techniques de lobbying qui bénéficient d'un soutien de la base. Ils ont également intérêt à déterminer d'où provient l'information et si elle est crédible, mais pour les analystes politiques cette information est au centre de leurs préoccupations. Les organismes de surveillance travaillant pour le public – et pour d'autres intérêts – insistent sur le fait que les divulgations doivent révéler par qui les lobbyistes ont été entendus, et dans quelle mesure il a été prêté attention aux concurrents. Enfin, les garants officiels de l'intégrité publique voudront pouvoir disposer de documents qui les aideront à débusquer les campagnes illicites de lobbying. Les tentatives faites pour satisfaire ne serait-ce que ce type d'utilisateurs de l'information divulguée – et ils ne sont certainement pas les seuls à réclamer que l'on élargisse le champ des divulgations – peuvent créer un système d'établissement de rapports qui s'effondre sous son propre poids.

Étant donné cette tendance à abuser de la divulgation, les autorités de régulations doivent se souvenir que même si beaucoup de choses sont possibles, il est important d'observer quelques règles de base, à savoir:

- L'information recherchée et collectée doit être pertinente par rapport aux objectifs fondamentaux d'assurer la transparence, l'intégrité et l'efficacité;
- La demande d'information doit être réaliste en termes pratiques et juridiques;
- L'information doit pouvoir être diffusée avec efficacité au public, aux législateurs et aux titulaires de charges officielles.

Il existe bien sûr des besoins d'information qui ne peuvent être satisfaits par une démarche aussi frugale. Ainsi, lorsque des poursuites judiciaires sont envisagées, il est de première importance de pouvoir disposer d'une documentation et d'archives très complètes. Toutefois, la réglementation en matière de lobbying aurait tout à gagner si les lobbyistes étaient simplement priés de conserver leurs archives pendant une période donnée ou s'il leur était demandé d'en faire état dans un processus distinct.

Afin de renforcer toutes les obligations de divulgation, les responsables du registre doivent avoir autorité pour demander clarification des rapports présentés, pour réaliser des compléments d'enquête, et pour transmettre à la police des demandes de renseignements.

Enfin, il faut noter qu'une divulgation provenant de législateurs autorisés à faire du lobbying doit être tenue à des règles tant soit peu différentes que celles auxquelles sont astreints les autres législateurs. Un membre d'une législature a des privilèges et des opportunités déniés aux autres. Par conséquent, il ou elle 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 incombent aux fonctionnaires législatifs et aux journalistes parlementaires.

Processus et techniques d'établissement de rapports

La réglementation du lobbying a suscité l'intérêt des législatures dans une grande partie de l'Europe et de l'Amérique du Nord, mais comme nous l'avons vu, l'adoption de mesures réglementaires s'est faite de façon sporadique. Les mesures elles-mêmes ne sont nullement uniformes et la manière dont elles sont administrées est souvent le reflet des particularités des législatures qui les adoptent. Ainsi, il peut exister des registres distincts pour chacune des chambres législatives. Certains registres peuvent être consultés par

voie d'Internet et la soumission même du rapport peut se faire en ligne. D'autres semblent dépendre de la fourniture de documents qui ne se prêtent pas à être transmis sur un site web.

Quoiqu'il en soit, l'intérêt que l'on porte actuellement à la réglementation du lobbying va de paire avec une plus grande appréciation de l'utilité de l'outil informatique pour l'établissement et la présentation de rapports. 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 premières personnes à réglementer le lobbying. En gros, on peut dire que la soumission électronique a rendu faisable la réglementation moderne. Ses avantages sont nombreux :

- Ceux qui sont astreints à enregistrement peuvent soumettre leur dossier avec efficacité depuis leurs bureaux ;⁹¹
- 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 des membres du public et des autorités, ce qui facilite la transparence.

Cela étant, la gestion électronique des archives de lobbying peut faire obstacle à la transparence. Comme nous l'avons vu, c'est particulièrement le cas des formulaires demandant la divulgation d'informations concernant les objets des activités de lobbying. Il est évident que les responsables du registre ont dû acquérir une certaine expérience dans la mise au point de formulaires produisant des réponses informatives et lorsque de telles renseignements ne peuvent ainsi être obtenues, les responsables officiels doivent avoir autorité pour enquêter.

De même, la soumission de déclarations en ligne ne peut satisfaire tous les besoins d'information de la réglementation du lobbying. Bien qu'il soit relativement facile de soumettre des contrats, des accords et autres documents d'affaires de façon électronique, les législateurs doivent se demander quand est-ce qu'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 doivent se soumettre à enregistrement et à leurs clients de conserver des archives afin de pouvoir les présenter si on le leur demande dans le cadre d'une future enquête.

Un surplus d'information peut également poser un problème. Comme certains lobbyistes s'en sont rendus compte, l'offre d'une pléthore d'informations peut masquer les objectifs du lobbying tout aussi efficacement que d'en offrir trop peu. La collecte d'informations de façon bien intentionnée peut également se révéler peu utile. 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 charges et lobbyistes produit parfois peu d'informations utiles si ce n'est pour les enquêteurs les plus persistants et expérimentés. Obliger les personnes astreintes à enregistrement et leurs clients à déposer ou à conserver ce genre d'information peut faciliter l'encadrement de l'activité de lobbying et cela peut donc être nécessaire. Toutefois, son inclusion 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 d'allonger substantiellement la liste des obligations de divulgation devant faire l'objet d'un enregistrement, ils peuvent trouver utile de constituer des sites en deux parties afin que des informations sommaires puissent être complétées par des rapports plus étoffés.

En résumé, la soumission de rapports en ligne a grandement facilité l'enregistrement et la réglementation des lobbies. Toutefois, il y a des limites à l'utilisation de ce procédé. Bien que la technologie permette de manipuler de grandes quantités de données, les capacités humaines à y accéder ont encore des limites et l'inventivité des personnes qui désirent masquer leurs activités est tout aussi considérable. C'est pourquoi les administrateurs des processus d'enregistrement doivent faire preuve d'habileté dans la conception de formulaires afin que ceux-ci recueillent des informations véritablement utiles et les législateurs doivent éviter d'accroître les demandes d'information au point qu'il soit difficile pour le public de les digérer. Il est essentiel de pouvoir disposer de méthodes supplémentaires pour détenir l'information et la documentation et y accéder, de même qu'il est important que les réglementations prévoient des dispositions autorisant les responsables du registre à demander des compléments d'information et à mener des enquêtes.

Ponctualité

Les délais impartis pour l'établissement de rapports sont aussi importants que la divulgation elle-même. Pour qu'une divulgation serve l'intérêt public, elle doit être faite et actualisée en temps voulu. La loi fédérale canadienne stipule qu'un rapport initial doit être établi dans les dix jours qui suivent le lancement d'une activité de lobbying,⁹² et la loi américaine, dans les 45 jours⁹³. A Washington, les personnes devant faire l'objet d'un enregistrement sont tenues de présenter des rapports semestriels actualisant les renseignements fournis initialement, mais à Ottawa la nouvelle loi fédérale sur la responsabilité exigera bientôt l'établissement de rapports mensuels sur certaines activités telles que la communication avec des titulaires de hautes fonctions publiques.⁹⁴

Codes de déontologie

Les Codes de déontologie forment de plus en plus partie intégrante de la réglementation moderne des lobbies. Trois types de déontologie ont désormais une incidence sur les opérations des lobbyistes dans plusieurs pays.

Les moins coercitifs sont les codes professionnels adoptés dans plusieurs juridictions par des associations qui ont été organisées par les lobbyistes eux-mêmes. Ces associations représentent les lobbyistes auprès des pouvoirs publics et d'autres secteurs du monde des affaires. Elles s'efforcent de diverses manières d'accroître l'importance professionnelle de la communauté du lobbying, en offrant des séances de formation et en mettant au point des codes de déontologie professionnelle qui, d'une certaine manière reprennent les 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 formelles; il n'y a pas d'entités validant les titres des nouveaux lobbyistes. En outre, aucune législature n'a encore conféré à ces embryons d'organismes professionnels les mêmes pouvoirs juridiques disciplinaires que détiennent les professions plus établies. En effet, il n'est nullement besoin d'appartenir à une entité professionnelle 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 indociles⁹⁵, le caractère ouvert de l'activité et le fait que le public ignore ces codes professionnels a rendu ces efforts largement inefficaces. Les codes énoncent donc d'importantes règles de base pour les lobbyistes dans leurs relations les uns avec les autres, avec leurs clients et avec les responsables des pouvoirs publics, mais puisque l'application en est extrêmement limitée, ils ne permettent guère de restreindre les lobbyistes qui souhaitent enfreindre les règles.

Les codes applicables à l'emploi et à l'après-emploi ainsi que les règles régissant le comportement des membres des législatures sont, sous plusieurs aspects, des influences plus significatives sur le

comportement des lobbyistes. Ainsi, une des conditions pour avoir accès au Parlement européen, c'est que les lobbyistes « appliquent strictement » les règles qui exigent des Membres qu'ils déclarent la rémunération ou autres avantages (y compris une assistance en personnel) qui leur sont offerts par des tiers, et qu'ils veillent à ce que les rapports appropriés aient été enregistrés.⁹⁶ Ils doivent également respecter les règlements du personnel régissant l'emploi d'anciens titulaires de charges publiques et respecter les règles ayant trait au comportement des Membres et de leurs assistants. Plusieurs juridictions ont désormais en place des règles qui visent à réglementer la conduite des membres de la législature et des agents de la fonction publique, et bien que les lobbyistes ne soient pas spécifiquement enjoins de les respecter, les conséquences qui résulteraient pour les titulaires de ces charges du non respect de ces règles, ont un effet dissuasif sur leur comportement et par voie de conséquence sur ceux des lobbyistes.

Quelques juridictions imposent des codes de déontologie aux lobbyistes, soit comme condition d'accès aux législatures et aux bureaux gouvernementaux soit, comme c'est le cas au Canada, dans le cadre de la législation régissant le lobbying. Comme nous l'avons vu, le Parlement européen, en vertu de l'article 9 paragraphe 4 de son Règlement, autorise les lobbyistes à détenir un laissez-passer permanent à la législature à condition qu'ils respectent un code de déontologie. Certains aspects du code ont été signalés. D'autres exigent des lobbyistes qu'ils divulguent aux parlementaires et aux autres titulaires de charges publiques auxquels ils ont à faire, les intérêts qu'ils représentent, et qu'ils s'abstiennent de certaines activités.⁹⁷ Tout manquement au code peut entraîner le retrait du laissez-passer du lobbyiste et lui dénier 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 de la fonction publique sur des faits intéressant le lobbying ; d'envoyer des communications non autorisées à des agents de la fonction publique ; d'accepter des honoraires conditionnels ou de servir de vecteur pour le financement de campagnes. Wilson observe qu'en Californie *chaque personne qui s'enregistre en tant que lobbyiste ... doit assister périodiquement à un cours d'orientation sur la déontologie des lobbyistes*, offert par les comités de déontologie de la législature de l'état. L'homologation 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 que celui-ci porte essentiellement sur les relations du lobbyiste et de ses clients.⁹⁸

Les autorités canadiennes semblent être les seules à donner force de loi à un code de déontologie. Les modifications à la loi sur l'enregistrement des lobbyistes qui sont entrés en vigueur en 1996, autorisaient le Conseiller en éthique à rédiger un code applicable à toutes les personnes devant faire l'objet d'un enregistrement et aux lobbyistes salariés.⁹⁹ Le Québec et Terre-Neuve ont introduit par la suite des dispositions similaires.¹⁰⁰ Le code, qui est entré en vigueur en 1997, comprend deux éléments ; 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 transparence, intégrité et honnêteté, et avec professionnalisme. Pour reprendre les termes de Wilson, il s'agit là de *buts et objectifs à atteindre* alors que les règlements fixent les *normes* prescrites par ces principes. Ainsi, le principe d'ouverture (ou de transparence) implique trois normes : une obligation de signaler aux autorités quels sont les bénéficiaires de l'activité de lobbying et quelles en sont les raisons; un engagement à transmettre des informations exactes, en prenant soin de ne pas induire en erreur ceux qui font l'objet de démarches de lobbying, et, troisièmement, une obligation de rappeler au titulaire d'une charge l'obligation du lobbyiste d'adhérer à la Loi et au Code. Les normes ayant trait à l'intégrité et à l'honnêteté se limitent à un engagement de respecter la nature confidentielle de l'information obtenue et à ne pas utiliser ce type d'information *au détriment de leur client, employeur ou organisation*. Le principe de professionnalisme est couvert par les règles relatives au *conflit d'intérêts*, qui exige des lobbyistes qu'ils évitent de représenter des intérêts contradictoires ou concurrents et qu'ils évitent de placer les titulaires de charges dans des situations de conflit d'intérêts.

Bien que ces dispositions ne soient pas de trop grande envergure, elles sont sujettes à une interprétation assez large 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 autorise le Code, confère également au Directeur des lobbyistes les pouvoirs nécessaires pour enquêter sur les cas d'infraction possible au code, une mesure qui a considérablement élargi l'aptitude du Directeur des lobbyistes de faire appliquer la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes. En outre, le rapport final de toute enquête réalisée en application de la Loi doit être transmis au Parlement. Le Directeur des lobbyistes n'a qu'une autorité limitée pour prendre d'autres mesures lorsqu'il est avéré que la Loi (et notamment le Code) ont été enfreints. La décision d'entamer des poursuites judiciaires ressort des compétences du Procureur général. Toutefois, dans le monde du lobbying où la réputation joue un rôle important, la présentation au Parlement d'un rapport faisant autorité et allant dans un sens négatif, et l'intérêt que suscitera cette question par la suite dans les médias, peuvent avoir des conséquences importantes.¹⁰¹

En ce qui concerne les codes de déontologie, la question centrale qui suscite des débats n'est pas tant celle de leur contenu que celle de leur statut. Doivent-ils être non- contraignants ou appliqués en ayant recours à des incitations ? Devraient-ils être des réglementations à part entière ? La Commission européenne a encouragé des organisations faitières de praticiens européens des affaires publiques à rédiger leurs propres codes de déontologie en ayant recours à trois critères minimum adoptés par la Commission:

- Les lobbyistes doivent agir avec honnêteté et toujours déclarer l'intérêt qu'ils représentent ;
- Ils ne doivent pas diffuser d'informations erronées ;
- 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.

Dans son récent *Livre vert* sur la transparence, 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 introduits des sanctions telles que réprimandes et expulsions. Bien qu'il stipule 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 incorporer à la réglementation. 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.¹⁰² Savoir si un tel système peut garantir que les normes seront respectées est un point discutable qui sera considéré après que l'on ait examiné les procédures en vigueur pour assurer l'application de ces normes.

Assurer le respect de l'application des normes

1. Stratégies en vue d'assurer le respect de l'application des normes

L'imposition de sanctions est souvent le premier recours des législateurs qui tentent de remédier aux problèmes découlant d'un lobbying intempestif. Les sanctions sont une caractéristique nécessaire de la législation sur les lobbies, mais elles sont rarement suffisamment strictes pour avoir un effet véritablement dissuasif. Ainsi, même de lourdes amendes ou peines de prison, peuvent ne pas intimider les lobbyistes qui anticipent d'importants profits s'ils remportent de gros marchés publics pour le compte de leurs clients. Là encore, les enseignements américains tiennent lieu d'exemple, le scandale Abramoff n'étant que le dernier exemple en date de l'intime 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 le 11 septembre, son institution avait affecté plus de 200 agents à des enquêtes de corruption, dans le cadre du renforcement de ses activités anti-terroristes. Dès 2004-2005:

Plus de 1.600 employés du gouvernement avaient été condamnés pour activités de corruption, y compris 177 fonctionnaires fédéraux, 158 titulaires de charges au niveau des états, 360 titulaires de charges locales et 365 officiers de police, d'après les statistiques du FBI. Le nombre de condamnations a augmenté de 27 % entre 2004 et 2005¹⁰³

Les États-Unis ne sont pas seuls en cause. Le Canada a récemment connu son propre «scandale des commandites» ayant abouti à la condamnation d'un agent de la fonction publique et de directeurs de la publicité pour collusion dans l'attribution de marchés. Une enquête publique de première importance a conclu que l'application laxiste des règlements et notamment des règlements sur le lobbying, a conduit à une « culture of entitlement » (une culture où tout vous revient de droit) qui est parvenue jusqu'à la prise de décisions publiques.¹⁰⁴ 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'introduction de la Loi fédérale sur la responsabilité (mentionnée ci-dessus comme 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 diffusion du pouvoir et dans lequel les possibilités de lobbying – légales et illégales - sont de ce fait nombreuses. Il est toutefois bon de se souvenir que cette même transparence, propice au lobbying, favorise également l'apparition de multiples champions de différentes causes qui se font concurrence et l'apparition d'un journalisme d'enquête qui ne se contente pas seulement de révéler des cas d'infractions mais crée l'impression que par rapport à d'autres pays, l'Amérique est assaillie de pratiques corrompues de lobbying. Peut-être que les États-Unis sont plus enclins à des infractions spectaculaires des règles sur le lobbying, mais cela ne veut pas dire pour autant que le reste du monde soit exempt d'activités similaires même si celles-ci sont moins théâtrales. L'absence de publicité peut simplement vouloir dire qu'il n'y a pas encore eu d'enquêtes sur ces cas. Comme le faisait remarquer avec un sourire forcé un responsable du FBI lorsque les archives des années 2004 et 2005 ont été divulguées, « je ne crois pas que quiconque se soit rendu compte du nombre et de la qualité des cas que nous allions générer. »

Les enseignements que l'on peut retirer de l'expérience américaine sont que les sanctions, bien qu'importantes, ne représentent qu'une petite partie du régime réglementaire qui maintiendra les activités illicites dans des limites tolérables.

L'un des éléments concomitants qui ressort clairement d'une tentative de limiter les pratiques corrompues en matière de lobbying, c'est que les sanctions – qu'il s'agisse d'amendes, d'emprisonnement ou d'un déni d'accès aux titulaires de charges officielles - ne peuvent être imposées sans que les fonctionnaires du Registre soient autorisés à demander des compléments d'information par rapport à celles ayant fait l'objet d'une déclaration, et ne se voient accordés les pouvoirs d'investigation nécessaires pour suivre la trace tortueuse laissée par des lobbyistes peu scrupuleux. Ainsi au Canada, les premières versions de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes ont négligé de donner aux responsables suffisamment de temps pour identifier les infractions et effectuer les enquêtes. L'introduction du Code de déontologie permet désormais aux responsables d'entamer à tout moment des enquêtes. Cette mesure, et l'élargissement des pouvoirs d'enquête, ont permis d'augmenter considérablement le nombre des investigations et, selon les responsables officiels, d'améliorer considérablement le respect de l'application¹⁰⁵ Toutefois, des pouvoirs accrus, ne signifie pas que des poursuites judiciaires soient toujours couronnées de succès. Les fonctionnaires du Registre peuvent être priés d'abandonner leurs investigations une fois révélée la possibilité d'une activité criminelle. En théorie, c'est une ligne de démarcation appropriée, qui garantit que des poursuites ultérieures reposeront sur les conclusions d'enquêteurs expérimentés en matière de cas criminels. Mais il peut également arriver que la police – qui a souvent d'autres priorités – ne puisse pas terminer l'enquête.

Ces limitations ont incité les fonctionnaires du Registre à demander aux législateurs d'être plus imaginatifs dans la mise en place de sanctions pouvant être appliquées sans poursuites pénales. Comme nous l'avons fait observer, la pratique canadienne de faire rapport au Parlement des enquêtes ayant pu établir qu'il y a eu violations de la Loi, donne lieu à une publicité qui n'est pas bienvenue aux yeux des lobbyistes. Dans d'autres juridictions, l'enregistrement constitue une autorisation à faire du lobbying et les infractions aux règlements, notamment aux codes de déontologie, peuvent être sanctionnés par un retrait de l'enregistrement. Cette démarche a été adoptée dans certaines juridictions européennes. Au Canada, bien que ni la Colombie britannique, ni Terre-Neuve, ni le Québec, ni le gouvernement fédéral dans le cadre de sa nouvelle Loi fédérale sur la responsabilité¹⁰⁶, n'aient mis en place un système de licence, ils prévoient cependant un déni d'enregistrement. Il n'est pas clair qu'un tel déni viole ou non les droits des citoyens canadiens, ni que les tribunaux jugent qu'une telle sanction soit trop importante pour qu'elle puisse être décidée par un officiel ou même par un tribunal administratif.

Ce qui est clair par contre, c'est que l'utilisation efficace du droit d'accès, en tant qu'incitation à un comportement éthique en matière de lobbying, dépend de bien davantage que du simple octroi ou retrait d'un laissez-passer. Comme nous l'avons fait observer, la publicité est un important auxiliaire. Comme l'est d'ailleurs un système permettant de garantir que les lobbyistes qui se sont vus refuser l'accès, trouvent effectivement que les portes leur sont closes aussi bien dans les bureaux de la législature que dans ceux de l'exécutif ou des organes administratifs. Cela ne peut se produire que si les titulaires de charges officielles et les politiciens comprennent réellement la nature du processus réglementaire et cherchent automatiquement à vérifier que ceux qui font des démarches auprès d'eux sont bien autorisés à le faire. Il ne suffit pas d'enjoindre aux lobbyistes de déclarer leurs rôles et leurs affiliations, ni même d'insister pour qu'ils aient une autorisation. Les titulaires de charges qui font l'objet de leurs démarches doivent pouvoir accéder aux registres pour vérifier que les lobbyistes sont bien autorisés à pratiquer et l'on doit s'attendre à ce qu'ils procèdent systématiquement à une telle vérification. Cela signifie qu'il faut qu'il existe des directives administratives exigeant des agents de la fonction publique qu'ils vérifient l'accréditation des lobbyistes et fassent rapport d'infractions éventuelles. Cela veut aussi dire que pour que de telles directives soient efficaces, il faut que les agents de la fonction publique et les politiciens soient exposés à des programmes éducationnels qui les préparent à reconnaître une activité de lobbying et qui les familiarisent avec les mécanismes et les obligations d'établissement de rapports.

Par rapport aux sommes dépensées pour la surveillance, les investigations et les poursuites judiciaires au titre des infractions de lobbying, l'éducation semble coûteuse.¹⁰⁷ Lorsqu'elle bénéficie d'un appui suffisant et qu'elle est menée de façon imaginative, elle peut également être bien plus efficace. L'éducation cherche à créer une culture du respect des obligations qui découlent de la législation sur l'enregistrement et du respect des normes d'éthique promulguées par les pouvoirs publics. Les programmes d'éducation visent plusieurs objectifs. Ils préparent les titulaires de charges publiques et les lobbyistes à comprendre le rôle du lobbying dans la prise de décision gouvernementale et ils les sensibilisent à l'existence d'obligations d'enregistrement et de codes de déontologie. L'introduction de séances consacrées au lobbying et à sa réglementation peut être considérée comme une continuation logique des cours de déontologie des pouvoirs publics qui font désormais partie intégrante du curriculum des programmes internes de formation. Hors la fonction publique, l'éducation peut viser les lobbyistes eux-mêmes – par le biais de leurs associations, de leurs journaux professionnels et même, comme c'est le cas en Californie, en exigeant qu'ils s'inscrivent dans des programmes de formation spéciaux. Pour ce qui est du grand public, l'étude des problèmes de lobbying à l'université et dans le dernier cycle de l'enseignement secondaire, couplée à de vastes efforts de vulgarisation auprès de groupes citoyens et de groupements d'affaires, 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 officielles et les politiciens commencent à comprendre qu'ils doivent se plier. Par ailleurs, ces éléments aident le public à apprécier l'importance et l'utilité des processus de lobbying, et notamment à savoir comment prendre

part aux débats politiques, plutôt que de condamner de façon systématique le lobbying, comme la presse à sensation encourage à le faire par la manière dont elle couvrent les scandales.

En conclusion, il semble évident que la meilleure manière 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, dont on s'acquitte en temps voulu et qui incluent un maximum d'éléments, et d'ajouter à cela :

- Des sanctions formelles;
- Des directives administratives obligeant les agents de la fonction publique à vérifier l'accréditation des lobbyistes et à faire rapport d'infractions éventuelles;
- L'octroi aux responsables du registre de pouvoirs suffisants en matière d'enquêtes et de poursuites judiciaires ;
- L'éducation.

Le respect de l'application des normes dépend également du développement d'une culture d'intégrité dans toutes les institutions gouvernementales. Une telle culture renforce chacun des éléments d'un régime de respect d'application; l'absence d'une culture d'intégrité affaiblit la réglementation, même si celle-ci a été soigneusement conçue et formulée. L'influence d'un régime réglementaire et d'une culture d'intégrité sera abordée dans une section ultérieure.

2. Réglementation imposée par les pouvoirs publics ou réglementation non contraignante ?

Il a déjà été fait référence à la suggestion de 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 applicable à tous les lobbyistes et qui ferait partie d'un système non- contraignant administré par la Commission et dont l'efficacité serait liée à des incitations et à des sanctions.¹⁰⁸ La Commission a notamment proposé :

- Un système d'enregistrement non- contraignant, administré par la Commission, assorti de claires incitations à l'intention des lobbyistes pour les amener à s'enregistrer. Parmi les incitations figureraient des avis automatiques de consultations sur des questions d'intérêts reconnus pour les lobbyistes.
- Un code de déontologie applicable à tous les lobbyistes, ou à tout le moins, un seuil d'obligations commun. Le code sera rédigé par la profession du lobbying 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 a déjà commencé à être mis en oeuvre. D'après le Livre vert, des 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 cela a été mentionné ci-dessus, les critères qui en ont résulté sont récapitulés dans le document de la façon suivante :

- 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 incitations 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 partie de ceux qui font du lobbying à Bruxelles. Les employés des groupes d'intérêts et des think-tanks (instituts de recherche) ainsi que quelques membres de groupes professionnels, notamment les avocats, ne tombent pas dans le champ d'application de ces codes¹⁰⁹. Cela montre bien qu'il faut que les différents organismes professionnels parviennent à se mettre d'accord sur ce qui constitue une conduite appropriée dans ce domaine pour que l'on puisse parvenir à la mise en place d'un code commun. Dans le monde du lobbying, on peut trouver des spécialistes des relations publiques, des journalistes, des avocats, des administrateurs, des experts-comptables et même des docteurs 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.

En supposant qu'il soit possible de parvenir 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'être avisé automatiquement de consultations portant sur des questions d'intérêt reconnu pour les lobbyistes» serait insuffisante. Les lobbyistes, après tout, ont vocation à «savoir ce qui se passe». Une incitation tant soit peu plus stricte, que nous avons relevé dans certaines juridictions européennes, consiste à faire de l'enregistrement une condition préalable à la participation à des consultations. Ce serait là une incitation plus puissante 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 cela a été suggéré ci-dessus, le champ d'activité du lobbying est défini de façon très générale et si l'accès constitue un privilège dont la jouissance est tributaire d'un strict respect du Code, cela peut constituer une incitation suffisante pour que la majorité des lobbyistes s'y conforme.

Cela nous amène à la dernière des propositions de la Commission. Il y a plus de chances de parvenir à surveiller l'application de ces normes de façon systématique et complète, si une telle surveillance est le fait de personnalités officielles ayant autorité pour enquêter sur les cas de non-application. Si l'on peut compter sur les membres du public, sur les médias et sur les lobbyistes eux-mêmes pour exercer une certaine surveillance, la source la plus cohérente d'information sur les activités de lobbying se doit d'être les titulaires de charges publiques. 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 faire rapport des cas d'infractions. Toutefois, leur efficacité dépendra de leur degré de familiarité avec les réglementations concernant le lobbying et de la mesure dans laquelle ils sont obligés d'aider au processus de surveillance.

Ce dernier point montre que s'il est possible de mettre en place un processus d'enregistrement des lobbies sur une base non-contraignante, en définitive, le succès de cette opération dépendra d'un niveau d'application 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 charges officielles qu'ils fassent rapport des infractions que les lobbyistes font aux règlements. Seuls les pouvoirs publics peuvent faire enquête sur de telles infractions et entamer des poursuites judiciaires à l'encontre de ceux qui enfreignent les règlements. Seuls les pouvoirs publics sont en mesure d'imposer des sanctions telles que le déni d'accès.

L'avènement d'une culture de l'intégrité, telle qu'il y a été fait référence en conclusion de notre discussion sur les sanctions et sur le respect d'application des normes pourrait peut-être permettre d'éviter d'avoir besoin de recourir à des mesures coercitives et permettre de dépendre de l'adhésion volontaire à des codes de déontologie rédigés par des organismes professionnels. L'expérience du Canada dans 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 avoir recours à un certain degré de coercition. Il se peut, comme cela a été suggéré à Bruxelles, qu'une combinaison de mesures gouvernementales et de dispositions non- contraignantes, permette d'atteindre l'objectif voulu, mais là encore, l'expérience canadienne donne à penser qu'il en est autrement. Lors des différents examens qui ont été faits 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 en consultation avec les lobbyistes peut difficilement être considéré comme rigoureux ; et il est probable qu'un Code entièrement produit par les lobbyistes eux-mêmes sera encore plus permissif.

Plusieurs arguments ont été avancés en faveur d'une démarche volontariste. Le Sixième Rapport du Comité sur les normes de la vie publique de la Chambre des Communes britannique a conclu que *la charge de la preuve n'est pas en faveur d'une réglementation impliquant un registre et un code de déontologie obligatoire*. La preuve avancée par le Comité mérite commentaires.

Tout d'abord, le Comité a jugé que *la crédibilité des régimes de réglementation obligatoires est souvent amoindrie par les modifications apportées aux règlements. Un système élaboré qui change fréquemment peut aboutir à des injustices, des fraudes et une complexité bureaucratique*. A l'appui de ce point de vue, il mentionne *l'histoire aux Etats-Unis, au Canada et en Australie en particulier, où des amendements ont été apportés aux régimes réglementaires pour pallier à une série de lacunes*. Peut-être que le registre australien n'a pas été maintenu suffisamment longtemps en vigueur pour faire l'expérience de règles élaborées et fréquemment modifiées mais il est vrai que le Canada et les Etats-Unis ont examiné plusieurs régimes pour pallier à certaines lacunes et que des changements ont été introduits. Il ne fait aucun doute que ces processus ont créé des problèmes pour les cabinets de lobbying,¹¹⁰ mais peut-on s'attendre à autre chose qu'à des révisions de réglementations lorsque, comme ce fut le cas au Canada, l'État aborde un nouveau domaine. Comme nous l'avons vu, même si les dirigeants de différents gouvernements peuvent rechercher des objectifs similaires, tels la transparence et l'intégrité dans la prise de décisions politiques, les cultures politiques et les dispositions constitutionnelles de leurs pays respectifs forcent chaque gouvernement qui aborde pour la première fois la réglementation du lobbying à inventer sa propre démarche. Il n'y a pas, comme nous l'avons fait remarqué, de législation standard. Même aux États-Unis, où l'on tente depuis plus d'un siècle de réglementer le lobbying, les changements enregistrés dans l'attitude du public, l'échelle des activités du gouvernement, les processus des partis politiques et la prise de décisions publiques, ainsi que dans les techniques de communication politique, ont tous contribué à ce que le débat sur la réglementation reste toujours ouvert. Les deux pays ont traversé et continuent à traverser une période d'apprentissage politique dans ce domaine. Il est peu probable que l'adoption d'une démarche volontariste ait permis d'éviter une telle évolution.

Une seconde critique tient au fait qu'il serait difficile de définir les lobbyistes et le lobbying, et de distinguer ce dernier d'une simple offre d'information ; un point qui a aussi été soulevé dans la présente discussion. Cela étant, comme il ressort également de la discussion, les gouvernements nord-américains sont parvenus à des définitions et probablement de façon aussi efficace que dans des systèmes plus volontaristes. En effet, l'affirmation faite dans le Sixième Rapport selon laquelle *les régimes d'auto - réglementation administrés par des organisations de lobbyistes évoluent déjà dans le sens d'une plus grande convergence*, donne à penser que les différences de démarches et de pratiques ont été une source de problèmes. Le fait que certains de ces groupes aient eux-mêmes recommandé que les pouvoirs publics prennent l'initiative en matière de réglementation laisse supposer que l'harmonisation est plus difficile à réaliser que le Comité ne voudrait nous le faire croire.

Un argument qui aurait pu avoir plus de poids que ceux-ci aux yeux du Comité tient au conseil même offert par les groupes de lobbying professionnels ; 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 recrutant ce genre de cabinets. A l'appui de ce point de vue, le Comité a cité Justin Greenwood selon lequel :

« Ces régimes, qui se fondent sur une déclaration de clients par les cabinets de lobbying, tendent à profiter aux entreprises de lobbying qui recherchent des informations sur leurs concurrents aux frais du public. Les lobbyistes se préoccupent à n'en point douter d'améliorer les normes, mais ils tendent à vouloir promouvoir des règlements qui rehaussent leur propre statut en contrôlant l'accès à la profession et en cherchant à être reconnues »¹¹¹

Certaines conséquences de l'enregistrement des lobbies peuvent être pernicieuses, comme le donne à penser le Professeur Greenwood. La concurrence entre les entreprises du fait que les lobbyistes se pressent pour obtenir des contrats, peut compliquer les processus de prise de décision et accroître les coûts de l'administration publique. Tous les lobbyistes qui surveillent les registres ne sont pas des concurrents; certains sont employés par des groupes d'intérêts publics, tels Democracy Watch, au Canada, et Common Cause (ainsi que toute une série d'autres organismes) aux États-Unis. Leur intervention, bien qu'elle soit irritante aux yeux de nombreux lobbyistes-conseils, est fréquemment dans l'intérêt du public. Il n'est pas judicieux non plus d'abandonner les registres sous prétexte que seuls les lobbyistes et les journalistes y prêtent attention. Le lobbying est un domaine spécialisé dans le journalisme tout comme dans les affaires, et les journalistes qui lisent régulièrement les registres jouent un rôle important dans la diffusion de l'information sur le lobbying auprès de leurs collègues et du grand public.¹¹² Enfin, il faut se souvenir que l'un des objectifs recherché par 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, qu'est-ce qu'ils cherchent à faire et, si possible, comment ils essaient d'y parvenir. Dans une certaine mesure, l'utilisation des registres dépend de l'éducation et d'une certaine familiarité avec les données qui sont disponibles. En 2005-6 le site web du registre fédéral canadien a enregistré 82.230 visites (une augmentation de 96 % l'an dans le nombre de hits), à la suite d'une période durant laquelle le public s'est davantage intéressé aux questions de lobbying, du lancement d'un programme d'éducation élaboré par l'office du registre, et d'un renforcement du surveillance et de la vérification par les responsables du Registre.

Est-ce qu'un système d'enregistrement donne lieu à deux types d'accès aux pouvoirs publics comme le suggère le Comité britannique? Le Comité cite plusieurs oeuvres de charité britanniques ainsi que le Professeur Greenwood, à l'appui de cette thèse. D'un autre côté, il est douteux que la création d'un processus d'enregistrement des lobbyistes au Canada, ou que son homologue aux États-Unis ait fait autre chose que de révéler une situation qui existe depuis de nombreuses années. S'il existe un système à deux vitesses, c'est en raison de la complexité croissante du gouvernement et du fait qu'il est nécessaire d'avoir des conseils d'orientation pour comprendre les centres de décision et les aborder. Cet auteur a soumis à entrevue plusieurs directeurs d'oeuvres de charité canadiennes au sujet de leurs activités dans l'élaboration de l'action publique. Ces personnes ont mentionné que la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes avait accru leur charge de travail administratif mais aucune n'a indiqué que l'enregistrement leur avait rendu plus difficile l'accès aux décideurs. Certains ont fait le commentaire que cela les avait aidé à suivre les activités des lobbyistes travaillant pour des intérêts adverses.

Le présent auteur trouve que les arguments en faveur d'une réglementation formelle sont plus convaincants que ceux qui sont présentés à son encontre dans le Sixième Rapport. Comme cela sera dit par la suite, les programmes d'enregistrement traitent de questions fondamentales associées à l'application du principe de la transparence des pouvoirs publics et à l'objectif d'œuvrer en faveur de l'intégrité du gouvernement. A un niveau plus terre-à-terre, les pouvoirs publics sont mieux placés que les organisations de lobbyistes pour travailler à l'établissement de règles standard de lobbying et pour fournir aux lobbyistes et au public des données fiables à leur sujet et au sujet de leurs activités. 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 position des praticiens

aux yeux du public. Toutefois, ce qui est plus important, c'est que les pouvoirs publics ont autorité pour presser les lobbyistes, de se conformer 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 leurs membres avec efficacité. Comme l'attestent les enseignements tirés de l'expérience canadienne et américaine, l'application de normes n'a pas été facile non plus pour les pouvoirs publics, mais à long terme, dans la mesure où les systèmes réglementaires se développent, les gouvernements ont de meilleures chances que les organisations professionnelles d'obtenir le respect de la réglementation.

3. La place de la réglementation des lobbies dans le régime réglementaire

Là où il existe une législation sur le lobbying, c'est l'un des éléments d'un groupe de lois, de politiques et de pratiques qui définit la qualité de la gouvernance d'un pays. Pris dans leur ensemble, ils peuvent être appelés un régime réglementaire. Plus encore que la réglementation du lobbying, ces lois seront le reflet du contexte national au sein duquel elles sont élaborées et de ce fait, elles sont loin d'être identiques d'un pays à l'autre. Cela n'empêche pas que nous puissions trouver des éléments communs. Parmi les plus importants de ces éléments, surtout dans la perspective de la réglementation du lobbying, on trouve les lois, politiques et pratiques qui réglementent la législature et ses membres; régissent la gestion interne et notamment la gestion financière du service public ; prévoient la surveillance de l'exécutif par des organismes indépendants nommés par la législature; réglementent les élections ; codifient les lois pénales et définissent les relations entre les citoyens et l'état.

L'importance de ce régime réglementaire, c'est 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'exprimer avec autorité. Les éléments de ce régime réglementaire, qui sont interdépendants et se renforcent mutuellement, créent un environnement qui favorise – ou décourage – la réalisation de ces aspirations.

Bien que tous les éléments du régime puissent influencer la réglementation sur le lobbying, l'influence de certains d'entre eux est plus importante que d'autres. L'importance de ces éléments peut également varier d'un pays à l'autre. Dans la plupart des juridictions, la réglementation de la législature elle-même et la conduite des législateurs et des titulaires de charges au sein du gouvernement sont extrêmement importantes. Nous avons examiné comment ces règles varient d'une législature à l'autre, et comment cette variation a une incidence sur la relation qui s'établit entre législature et représentants d'intérêts. Dans certaines législatures les « doubles mandats » sont monnaie courante; dans d'autres, ils constituent une infraction d'ordre pénal. Cela étant, dans de nombreux pays, on constate un désir croissant de surveiller et même de réglementer le comportement des législateurs et des titulaires de charges publiques, aussi bien lorsqu'ils exercent leurs fonctions que par la suite, du moins pendant une période donnée. On prend de plus en plus conscience que les agents de la fonction publique ont accès à des connaissances et à d'autres titulaires de charges qui ont une valeur marchande dans le monde des lobbyistes. C'est là une marchandise dont l'achat confère aux clients du lobbyiste un avantage déloyal.¹¹³

Les politiques de gestion financière sont également des facteurs importants dans la réglementation du lobbying. La publication d'appels d'offres, les appels d'offres concurrentiels, l'évaluation des projets et l'interdiction des honoraires conditionnels constituent tous un cadre qui est censé régir le comportement des lobbyistes lorsque ceux-ci représentent des clients qui cherchent à obtenir des contrats publics. Tout manquement à la législation, aux réglementations et aux directives politiques relatives à la gestion financière peut être détecté par les audits des autorités de surveillance et entraîner des poursuites pénales. Par conséquent, le cadre de lobbying institué par les politiques de gestion financières est renforcé par la législation de surveillance et par le droit pénal.

Dans la plupart des états, mais plus particulièrement en Amérique du Nord, la loi électorale est étroitement liée à la réglementation du lobbying. Historiquement, les lobbyistes et leurs clients ont trouvé que le financement des campagnes est le meilleur moyen de s'assurer de 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. A ce moment là, vous courez le risque d'être malentendu pendant quatre ans. Le risque est considérable. En affaires, nous avons parfois besoin de l'aide de bureaucrates et de parlementaires.»¹¹⁴

La réglementation du lobbying joue un rôle modeste dans ce régime, mais elle peut constituer un élément clé de la toile. Au Canada, par exemple, il serait difficile d'évaluer l'ampleur du problème posé par la pratique dite «revolving door» (de la porte tournante) et de savoir si le Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique atteint bien ses objectifs, si l'on ne pouvait compter sur les clauses de divulgation de la législation sur le lobbying. Sans elles, il ne serait pas possible non plus d'identifier comme lobbyistes les principaux contributeurs et les hauts responsables de partis politiques, de sorte qu'il serait difficile d'établir un lien entre les opérations des partis politiques et l'exercice d'une influence. La loi sur le lobbying, telle que l'on appelle maintenant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, et les lois électorales oeuvrent dans le même sens pour apporter un éclairage sur ce qui a été moment opaque de la vie publique canadienne. Là encore, les dispositions de la Loi ont aidé à rendre opérationnelles les règles du Conseil du Trésor concernant l'octroi de marchés, identifiant par exemple les cas dans lesquels les lobbyistes pourraient avoir reçu des honoraires conditionnels au titre de leur assistance dans l'obtention de contrats, en infraction aux règles du Conseil du Trésor.

L'importance du régime réglementaire ressort de façon frappante lorsqu'on examine les objectifs que la communauté 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 de 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. »¹¹⁵

Les principes de transparence, d'intégrité et d'efficacité sont ici exposés. Le Livre vert démontre ensuite le rôle que joue un régime réglementaire dans la réalisation de ces principes. La législation sur l'accès aux documents, la création de bases de données accessibles au public et ayant trait à la consultation du public, l'amélioration des codes de déontologie des législateurs et des titulaires de charges publiques et l'adoption de politiques et de routines permettant d'évaluer et d'examiner publiquement les propositions d'action font tous partie d'un mouvement dans le sens de la transparence. 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.»¹¹⁶

Nous voyons ici comment la décision d'accepter des principes spécifiques de gouvernance introduit une logique contraignante dans divers domaines réglementaires qui affecte chaque composante, puisque

chacune de ces composantes est adaptée de façon à être compatible avec les principes fondamentaux et restructurée de façon à créer un régime interdépendant. Au cours de cette transformation, la réglementation sur le lobbying a elle-même changé. Pour montrer par exemple que la Commission s'engage à ce que *les relations entre la Commission et les représentants d'intérêts soit soumises à un examen minutieux*¹¹⁷, la réglementation sur le lobbying est renforcée et acquiert une plus haute signification. Toutefois, il devient apparent que la réglementation du lobbying dépend des autres éléments du régime ce qui requiert, comme le montre l'évolution européenne, la révision en conséquence d'autres statuts, politiques et pratiques.

En somme, la réglementation du lobbying ne peut être ni mise en route, ni réformée de façon isolée. Puisqu'elle fait partie d'un régime réglementaire complexe, elle doit avoir une incidence sur et être affectée par les autres éléments du régime. 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 de réformes déclenchés par des scandales. Les périodes d'inaction ne vont pas sans évolution et ne sont pas sans signification. Au contraire, l'application routinière – ou, comme c'est souvent le cas, la non-application – des réglementations, fait apparaître leurs forces et leurs faiblesses. Il se produit des occasions de commentaires publics et de discussion sur des propositions de réformes. Ces discussions préparent le terrain des changements qui semblent se produire si soudainement à la suite d'un scandale.

La mise en place des réglementations fédérales canadiennes sur le lobbying a suivi un tel schéma. Il était devenu évident avant 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 les vœux du 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 ce Bureau se situait dans la partie exécutive du gouvernement. Le Directeur des lobbyistes, qui n'était pas un haut fonctionnaire, a de ce fait été l'objet de pressions de la part des Ministres et d'autres fonctionnaires de haut rang. Il était absurde de penser que le titulaire de cette charge pourrait interpellier 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 s'est senti de décisions concernant le budget, la dotation en personnel et l'organisation, qui ont gravement limité son efficacité.

L'un des mérites de la version initiale de la Loi était une clause stipulant qu'un comité du Parlement examinerait l'administration et l'application de la loi, trois ans après son entrée en vigueur.¹¹⁸ Plusieurs examens ont eu lieu et chacun d'entre eux ont abouti à des améliorations considérables de la Loi.

Parmi les éléments les plus contentieux de ce processus figure la proposition de soustraire la Direction de l'enregistrement des lobbyistes à son Ministère de tutelle et de la 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 d'examens ultérieurs. Les arguments qui militaient en ce sens étaient assez simples: le Directeur et la Direction, relevant, comme cela était prévu, d'un Ministère de tutelle étaient exposés à des influences indues. Une telle influence pourrait être réduite si le Directeur des lobbyistes était nommé Officier du Parlement et que son/sa nomination était protégée.

Cet argument a été rejeté par les comités d'examen successifs, dont la composition était dominée par des membres acquis au gouvernement, mais le statut du Directeur a été rehaussé et les pouvoirs du Bureau, renforcés. Toutefois, à la suite du scandale des commandites, la proposition 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. La Section 68 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 la nomination doit être approuvée par une résolution des deux Chambres du Parlement. Le Commissaire est nommé pour sept ans, mais il peut faire l'objet d'un renvoi motivé sur adresse des deux Chambres.

Il est trop tôt pour évaluer cette réforme, mais en théorie le Commissaire devrait être en mesure d'exercer ses responsabilités sans crainte et sans faveurs. Le grand avantage d'une nomination et d'une réglementation du Parlement tient avant tout au fait que la législature elle-même est un forum transparent. Il est le centre d'attention des médias et jouit d'une autorité qui ne peut lui être déniée aisément par des organismes de l'exécutif. En dépit de la tendance de certains parlementaires donnés à la discrétion et de leur propension à ne pas divulguer les avantages que retirent les organisations de leur parti, le caractère concurrentiel de la Chambre des communes et la responsabilité qui lui incombe de veiller à l'intérêt public seront, à long terme, des 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 Registre soit soumise aux règles du service public, le fait que le Commissaire puisse avoir l'oreille du Parlement laisse présager qu'en matière de personnel et de gestion, le Registre disposera de ressources à la hauteur de ses responsabilités.

La raison d'être de ces réformes, c'est que l'autonomie du Commissaire au lobbying est essentielle pour garantir le maintien de 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 lobbying du Québec et d'au moins deux états américains, New York et le New Jersey, et il mérite d'être signalé que la Représentante Nancy Pelosi, Porte-parole de la Chambre des Représentants, a proposé de créer un Bureau de l'intégrité publique qui serait supervisé par l'Inspecteur général de la Chambre et qui aurait pour tâche *de vérifier et d'examiner les déclarations des lobbyistes* et de référer les problèmes à l'Attorney General des Etats-Unis. Si elle était adoptée, cette mesure donnerait une plus grande autonomie aux réglementations sur le lobbying de la Chambre des Représentants et constituerait une amélioration majeure dans l'application des règles de divulgation.¹¹⁹ Toutefois, une proposition similaire a déjà été repoussée par deux fois par le Sénat des Etats-Unis.¹²⁰

Bien que l'expérience donne à penser que l'autonomie offre de grandes promesses, 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 à la législature 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 la réalisation de certaines enquêtes. Il est vrai aussi, que les organes parlementaires se sont montrés capables de limiter les ressources et de couper les mandats. Quoiqu'il en soit, la possibilité que de tels risques se réalisent dans un régime parlementaire est bien inférieure à ce qu'elle pourrait être si les programmes réglementaires relevaient des ministères de tutelle.

L'objectif de transparence est une nécessité concomitante qui doit primer dans les dispositions du registre relatives à la gestion et à l'établissement des rapports. Aux États-Unis et au Canada, le fait que les registres soient accessibles au public signifie que les médias et les intérêts eux-mêmes ont confirmé leur utilité, et le fait que les rapports sur des infractions avérées aux réglementations soient présentés au Parlement et rendus publics constitue une forte incitation au respect de la réglementation en vigueur. Aucun lobbyiste désireux de rester en affaire ne souhaite être connu, comme l'est Jack Abramoff, comme étant «le lobbyiste en disgrâce».¹²¹ L'atout le plus important de tout lobbyiste est sa capacité à avoir accès aux décideurs. Les titulaires de charges publiques, qu'ils soient élus ou non, ne cherchent clairement pas à être associés à des lobbyistes de douteuse réputation.

En définitive, l'expérience des Etats-Unis, de l'Australie et du Canada montre que pour être efficace, la réglementation doit être supervisée par un fonctionnaire de haut niveau, nommé par la législature et indépendant du gouvernement en place. Son mandat doit être d'une durée indéterminée et seul un processus législatif officiel doit permettre de le démettre de ses fonctions.

CONCLUSION: PRINCIPES ÉMERGENTS EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION DU LOBBYING

Le présent document a été consacré à l'étude de la législation et des textes universitaires existants sur le suivi et la réglementation du lobbying. Il a pris en considération les éléments de contexte qui ont une incidence sur la législation, avant d'aborder les questions plus complexes de réglementation, privilégiant les grands thèmes plutôt que des dispositions détaillées. Non seulement le document examine les dispositions législatives relatives au suivi et à la réglementation, mais il aborde certains principes administratifs fondamentaux.

Le document a pour objet d'identifier un ensemble de principes susceptibles de fournir un cadre permettant d'orienter les tentatives qui seront faites à l'avenir pour améliorer la transparence et la responsabilité dans les activités de lobbying. Au cours des paragraphes suivants nous examinerons les conclusions auxquelles nous sommes parvenues, en ayant en tête cet objectif.

D'entrée de jeu, nous avons formulé certaines considérations liées au contexte. Parmi ces considérations, citons le fait que bien qu'il semble se dessiner une tendance, du moins en Amérique et en Europe, en faveur d'une plus grande 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. Par ailleurs, chaque système politique apprécie différemment les objectifs de la réglementation, et les dispositions législatives varient en conséquence. Peut-être ne peut-on pas dériver de principe de ces observations mais ce que l'on peut suggérer, c'est que :

La réglementation du lobbying doit respecter et se conformer aux forces culturelles qui sont à l'œuvre dans chaque juridiction, et tenir compte des conventions constitutionnelles de cette juridiction.

En d'autres termes, il n'est pas judicieux, de proposer une législation qui puisse être reproduite d'une juridiction à l'autre. Pour le dire de façon plus formelle, une tentative d'identifier les principes devant faire l'objet d'une réglementation ne doit pas être confondue avec la mise en place d'une législation pouvant s'appliquer uniformément dans toutes les juridictions. Ce que l'on peut espérer de mieux, c'est d'identifier un certain nombre de situations communes qui puissent être traitées de façon similaire mais non identique.

Ce caveat est particulièrement pertinent dans le cas de l'Europe, où les nations de tradition corporatiste sont soumises à une tension provenant de deux forces opposées : les forces de la mondialisation et le respect des « partenariats sociaux » qui ont fait la preuve de leur utilité. Il s'ensuit que chaque législature doit examiner aussi bien le besoin de réglementation que sa forme bien précise, à la lumière non seulement de l'expérience internationale mais de ses propres dispositions constitutionnelles et de sa culture politique dominante.

Ayant examiné les grandes influences contextuelles sur la réglementation du lobbying, le document passe à l'examen de « l'état de la réglementation » dans ce domaine et s'attache à répondre à une série de questions pouvant logiquement guider l'élaboration d'une réglementation du lobbying. Comment le législateur identifie-t-il la cible de la réglementation? Qui doit faire l'objet de la réglementation? Comme

nous l'avons vu, il s'agit là d'une question extrêmement difficile pour certains pays et dans certaines situations. Ensuite, ce sont les problèmes de divulgation qui ont été abordés. Que doivent-ils être tenus de divulguer? Cette question est la pièce de résistance de la réglementation sur le lobbying, et la plus difficile à formuler succinctement. Les Codes de déontologie ont été conçus, sous diverses formes, en se demandant comment les lobbyistes pouvaient être réglementés, ce qui a incité à se demander comment garantir le respect de la réglementation? Enfin, certains points ont été évoqués en réponse à la question: comment assurer le respect de l'intégrité de la réglementation du lobbying?

En pratique, les personnes ciblées par la procédure d'enregistrement sont le plus souvent définies par la législation comme étant des personnes percevant une rémunération pour exercer des activités de lobbying, mais c'est surtout en Amérique du Nord que cette définition revêt la forme d'une loi. En Europe, les législateurs n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur une définition officielle, ce qui les a amenés à inviter les lobbyistes à s'identifier selon qu'ils pratiquent ou non certaines activités de lobbying données; une procédure qui résout une difficulté politique mais peut favoriser le non respect de la loi, en particulier lorsque les activités de lobbying peuvent être menées à bien au moyen de contacts informels avec les législateurs et les titulaires de charges publiques. En vertu de cette procédure, il incombe également à ces mêmes titulaires de postes d'exiger avec rigueur des lobbyistes qu'ils fassent état de laissez-passer, de badges ou d'autorisations similaires.

Les définitions peuvent être affinées en spécifiant que certaines catégories d'acteurs sont exclues de l'obligation d'enregistrement. Ces exclusions peuvent découler de conventions constitutionnelles, de l'histoire politique de la juridiction ou des réalités pratiques qu'imposent les tractations entre gouvernements.

Quelles que soient les exigences spécifiques de la juridiction législative en matière de définition, ce qu'il faut souligner, c'est l'importance d'une définition claire. Des définitions vagues ou partielles des personnes visées par la législation ou des activités sur lesquelles porte la législation, entraînent le non respect de la loi ou son application de façon inappropriée. Par conséquent, il est important de faire en sorte que :

- Les descriptions des lobbyistes et de l'activité de lobbying soient claires et sans ambiguïté ;
- Les exclusions soient également précises;
- Les définitions soient suffisamment solides pour résister à des défis juridiques.

Certaines juridictions se font l'écho d'aspirations très générales. La Commission européenne a entrepris d'intégrer les principes de transparence et d'intégrité dans ses lois et pratiques. De telles politiques impliquent que ces lois et pratiques relèvent d'une logique implacable. En ce qui concerne la réglementation du lobbying, si on fait de la transparence et de l'intégrité les principaux objectifs de la réglementation, cela signifie que l'efficacité sera d'autant plus grande que

- Les définitions sont générales et inclusives; et que
- Le champ de l'activité du lobbying est également défini de façon très générale et inclusive.

Abordant ensuite le problème de déterminer ce que les lobbyistes sont tenus de divulguer, le document fait observer que les divulgations pertinentes et succinctes sont les plus aptes à favoriser l'application de la loi et à permettre que des analyses opportunes puissent être faites en temps voulu. Les principales obligations de divulgation visent à obtenir des renseignements qui ...

- Rend compte de l'intention de l'activité de lobbying ;

- Identifient les bénéficiaires de ces activités; et
- Fassent apparaître les fonctions et les institutions ciblées.

En outre, bien que de nombreux renseignements puissent être réunis, il est important d'appliquer quelques principes de base. Ainsi,

- L'information recherchée et collectée doit être pertinente au regard des objectifs primordiaux de transparence, d'intégrité et d'efficacité;
- La demande d'information doit être réaliste en termes pratiques et juridiques ;
- L'information doit pouvoir être divulguée avec efficacité au public, aux législateurs et aux titulaires de charges publiques.

A ce sujet, le fait de pouvoir effectuer ses déclarations en ligne a révolutionné la réglementation du lobbying, rendant possible la collecte et la diffusion de grandes quantités de renseignements. Toutefois, il y a des limites à l'utilisation de ce procédé. La plupart des membres du public ont des difficultés à analyser une grande partie de l'information dont on peut disposer. Par conséquent, ceux qui gèrent les processus d'enregistrement doivent faire preuve d'habileté dans la rédaction des formulaires, afin que ceux-ci permettent de dégager des renseignements véritablement utiles. Il existe bien sûr des besoins d'information qui doivent être satisfaits de façon moins frugale. Lorsque des poursuites sont envisagées, il est essentiel de pouvoir disposer de documents et d'archives très complètes. A cette fin, si les lobbyistes étaient priés de conserver leurs archives pendant une période donnée ou de les communiquer dans un processus distinct, la réglementation en serait probablement renforcée.

Enfin,

- Pour atteindre les objectifs de la réglementation du lobbying, les fonctionnaires du Registre doivent avoir autorité pour demander que les personnes tenues à enregistrement clarifient leurs déclarations et ils doivent avoir autorité pour effectuer des enquêtes plus approfondies ; les menant, si besoin est, jusqu'au stade de déclencher des enquêtes pénales en bonne et due forme.
- Le respect des dates limites de déclaration sont aussi importants que la divulgation elle-même. Pour qu'elle aille dans le sens de l'intérêt public, la divulgation doit être faite et actualisée en temps voulu.

En dehors de l'obligation spécifique d'enregistrement et des règles associées aux régimes réglementaires plus généraux établis par les gouvernements pour traiter les questions d'intégrité, les principaux règlements qui affectent les lobbyistes sont ceux qui relèvent des Codes de déontologie. Actuellement, seul le Canada a, aux niveaux fédéral et provincial, des codes de déontologie prévus par la loi. Ailleurs, l'accès aux législatures peut dépendre de l'observation de codes ou il se peut que des entités professionnelles aient rédigé des codes non- contraignants. Les codes existants ne sont pas très développés, quoique dans le cas du Canada, ils donnent aux fonctionnaires du registre compétence pour réaliser des enquêtes et pour agir dans le domaine de la réglementation.

Actuellement, la principale question autour de laquelle tournent les débats portant sur les codes, ce n'est pas tellement leur véritable contenu que leur statut. Doivent-ils être non - contraignants? Leur application exige-t-elle de recourir à des incitations? Ces codes doivent-ils revêtir la forme de réglementations en bonne et due forme ? Le document examine le débat tel qu'il se pose actuellement et suggère que ...

«La mise en œuvre des principes de transparence et d'intégrité dépend de l'application de codes obligatoires »

La question de l'application suscite un débat similaire. La réglementation du lobbying, qu'elle soit non -contraignante ou imposée par la loi, s'intègre dans un régime réglementaire qui vise à assurer la transparence et l'intégrité des pouvoirs publics. Il est peut-être possible, par le biais de l'application d'autres mesures, de créer une culture de l'intégrité et de la transparence sans qu'il soit besoin de donner à la réglementation du lobbying statut de loi. Toutefois, les enseignements que l'on peut tirer de l'expérience jusqu'à ce jour indiquent que les principes de transparence et d'intégrité ne peuvent être adoptés à la légère. Ils doivent être acceptés par toutes les institutions et à tous les niveaux du gouvernement. De plus:

La concurrence qui existe pour l'obtention de certains biens publics est telle qu'il peut être impossible d'obtenir le respect de la réglementation sur le lobbying de façon non- contraignante.

Par conséquent les législateurs peuvent avoir besoin de recourir à une réglementation prévue par la loi. Ce sera probablement chose difficile dans les juridictions européennes où les nations de tradition corporatiste connaissent des tensions entre les forces de la mondialisation et celles qui prônent le respect de «partenariats sociaux» qui ont eu leur utilité. Il se peut que là où la mondialisation a créé une tension entre les pratiques de lobbying nord-américaines et les processus corporatistes, il soit conseillé de créer des systèmes d'enregistrement parallèles : l'un, dont l'objet serait d'appuyer les pratiques corporatistes existantes et l'autre dont l'objet serait de satisfaire aux nouveaux besoins de transparence.

Enfin, l'expérience montre que l'intégrité de la réglementation du lobbying est extrêmement difficile à garantir sur une base non contraignante ou si son administration est confiée à des ministres ou à la législature elle-même. Les enseignements tirés de l'expérience montrent que :

- L'intégrité de la réglementation sur le lobbying est assurée au mieux si le principal responsable de l'application des réglementations mises en place par la législature est nommé par la législature elle-même pour une période pré- déterminée et ne peut être démis de ses fonctions que sous certaines conditions clairement définies.
- L'appui administratif doit être suffisant pour que les obligations réglementaires soient mises en œuvre de façon efficace.

La réglementation sur le lobbying s'est développée progressivement dans le cadre d'un processus d'apprentissage politique. Nous n'en sommes encore qu'au début de ce processus. L'une des choses que nous avons apprises, c'est que la réglementation du lobbying existe dans le cadre d'un régime réglementaire et que si l'on veut parvenir à mettre en œuvre les principes de transparence, d'intégrité et d'efficacité, la réglementation sur le lobbying ne peut être affinée que dans le contexte d'un processus de renforcement d'un ensemble de lois intégrées et interdépendantes.

NOTES

-
1. Stephen F. Clarke 'Regulation of Lobbying in Foreign Countries' (Washington, D.C.: Section Droit de la Bibliothèque du Congrès, document interne. 1991).
 2. *Regulation of Lobbyists in Developed Countries: Current Rules and Practices* (Dublin: Institut d'Administration Publique, 2004 (?), p. 3.
 3. *Regulation of Lobbyists in Developed Countries*, p. 23.
 4. Dorothy Samuels, 'What, no tipping the people's servants?' *New York Times*, 27 novembre 2006.
 5. Ronald J. Hrebenar, Akira Nakainura et Akio Nakamura 'Lobby Regulation in the Japanese Diet' *Parliamentary Affairs* 51 (1998) 4, 551-558, à 555-7.
 6. Karsten Ronit et Volker Scheider, 'The Strange Case of Regulating Lobbying in Germany' *Parliamentary Affairs* 51 (1998) 4, 559-78.
 7. Thomas, *Research Guide to U.S. and International Interest Groups*.
 8. *Act of 7 July 2005 on legislative and regulatory lobbying*. Article 1. Les lobbyistes sont également décrits en termes familiers dans les systèmes pluralistes.
 9. *Act of 7 July 2005*, Chapitre 2, Art. 3.1.
 10. *Regulation of Lobbyists in Developed Countries*, p.7.
 11. Pour un débat utile sur les implications constitutionnelles de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* du Québec voir Henri Brun et Guy Tremblay «Le droit du public de savoir qui cherche à influencer le gouvernement: un droit fondamental» *éthique publique* 8 (2006) 1, 123-136.
 12. La *Legislative Activity Disclosure Act* du New Jersey illustre ce point. La loi exige des lobbyistes qu'ils déclarent les avantages qu'ils ont offerts aux titulaires de charges publiques. Un amendement, datant de 1994, enjoint aux lobbyistes d'informer les bénéficiaires de ces avantages avant le 1er février de l'année durant laquelle une telle déclaration a été faite. Cet amendement a pour objet de donner « au bénéficiaire l'occasion de corriger toute erreur qui ait pu se produire avant la date de déclaration publique du 15 février, et d'effectuer un remboursement le cas échéant.» Le remboursement n'empêchera pas la publication de l'avantage déclaré à l'origine mais il sera rendu public. Frederick M. Herrmann, *Lobbying in New Jersey, 2006* (Trenton, N.J.: Commission sur l'application de la loi électorale du New Jersey, 2006), p. 2.
 13. 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 44ème 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 législatures d'états américaines ont immédiatement adopté une réglementation stricte. Entre 1873 et 1905 l'Alabama, la Géorgie, la Californie et le Wisconsin ont déclaré que le lobbying constituait un crime. Voir Services de

recherche du Congrès. Bibliothèque du Congrès. *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, D.C.: Bureau des publications du gouvernement des États-Unis, 1986.) p. 5.

14. Ainsi, Hrebenar *et al.* constate qu'au Japon *des lois sur la lutte contre la corruption ont été promulguées depuis des siècles* ('Lobby Regulation in the Japanese Diet', p. 556-7) et Jordan cite des règles parlementaires britanniques datant du dix-septième siècle qui, pour reprendre les termes d'une Résolution de 1947, stipulent que *le devoir d'un parlementaire est envers ses électeurs et envers le pays tout entier et non envers une partie quelconque desdits électeurs et dudit pays*. ('Towards Regulation in the UK: From "General Good Sense" to "Formalised Rules"' p. 526.)
15. 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 lobbying auprès des autorités ou des institutions auxquelles ils étaient préalablement associés et que les anciens hauts fonctionnaires doivent observer un moratoire de un an. L.R.Q c. T 11.011, sec. 29. et sec. 30.
16. Cela continue à être un problème en Grande-Bretagne où les parlementaires ont traditionnellement été autorisés à avoir des activités de conseils, 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. Voir Grant Jordan, 'Towards Regulation in the UK: From "General Good Sense" to "Formalised Rules"' *Parliamentary Affairs* 51 (1998) 4, 524-37 et Karsten Ronit et Volker Scheider, 'The Strange Case of Regulating Lobbying in Germany'.
17. Canada. Chambre des Communes. C-2 *Loi 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 : http://www.faa-fli.gc.ca/faa-lfi/faa-1fi01_esp

<http://www.parl.gc.ca/LEGISINFO/index.asp?Language=E&Chamber=N&StartList=A&EndList=Z&Session=14&Type=0&Scope=I&query=4649&List=toc-1>

La *Loi* illustre le point avancé ici : il s'agit d'une législation embrassant plusieurs mesures ayant trait au lobbying, à la déontologie, au financement électoral, aux informateurs et au suivi parlementaire des dépenses publiques. On trouve inclus dans la *Loi* des amendements substantiels à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* (rebaptisée la *Loi sur le lobbying*) qui, contrairement à la loi antérieure sur ce sujet, régleme le comportement après-emploi des hauts fonctionnaires. Ainsi, la section 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* prévoit simplement que les déclarants divulguent si le lobbyiste était auparavant titulaire d'une charge publique et quelles étaient ses fonctions. L'interdiction elle-même d'exercer une activité de lobbying après-emploi figurait dans les Codes de valeurs et d'éthique de la fonction publique. Voir Bureau du Commissaire à l'éthique. *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-emploi*, section 28, et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Code de valeurs et*

d'éthique de la fonction publique, ch. 3. Les nouvelles règles prolongent considérablement la période moratoire pour les hauts responsables de la fonction publique.

18. Pour des raisons tant soit peu différentes – essentiellement par désir d'éviter au public comme aux titulaires de charges publiques des encombrements administratifs – les communications administratives qui sont faites de façon routinières ne sont pas considérées comme des activités de lobbying.
19. Justin Greenwood, 'Regulation of interest representation in the European Union (EU)' in Clive S. Thomas, (ed.) *Research Guide to U.S. and International Interest Groups* (Westport, Conn.: Praeger, 2004), pp. 379- à p.385. Greenwood laisse entendre que les décisions de réglementer les lobbyistes sont prises en fonction de l'une ou l'autre considération et, répondent le plus souvent au besoin de pallier à des problèmes causés par des scandales. A mon avis, ces trois facteurs sont en jeu. Au Canada, par exemple, des personnes privées 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 le gouvernement 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 promises lors de l'élection précédente, ce que le Premier Ministre Mulroney aurait pu proposer après que son administration ait fait l'objet de certaines accusations au début de son mandat. Voir A. Paul Pross, 'The Rise of the Lobbying Issue in Canada: "The Business Card Bill"' in Grant Jordan *Commercial Lobbyists: Politics for Profit in Britain* (Aberdeen: University of Aberdeen Press, 1991).
20. John Warhurst, 'Locating the Target: Regulating Lobbying in Australia' *Parliamentary Affairs* 51 (1998) 4, 538-50.
21. Lors des auditions publiques de la Commission d'enquête sur le programme des commandites et les activités publicitaires du gouvernement du Canada, un si grand nombre de témoins ont révélé qu'ils ne s'étaient pas soumis à la procédure d'enregistrement que le Commissaire a observé d'un air pincé qu'il avait «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* (Traduction) 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. » (*Audition publique* (Traduction) Vol. 96. p.17136.)
22. *La Loi de 1995 sur les groupes de pression* 109 Stat. 691.
23. *La Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* (2004) Section 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 consolidation de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, (1985, ch. 44 (4e Suppl.); *La loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes et d'autres lois en conséquences*, L.C 1995, ch. 12; 25 juillet 1995, 31 janvier 1996 et autres modifications résultant du projet de loi C-15, entrée en vigueur le 11 juin 2003; et *La 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.
24. S.7.
25. 'The regulation of interest representation in the European Union (EU)' in Clive S. Thomas (dir.pub.) *Research Guide to U.S. and International Interest Groups* (N.Y.: Praeger, 2004), pp. 379-381, à 380.

26. 'The regulation of interest representation in the European Union (EU)' p. 380.
27. 'The regulation of interest representation in the European Union (EU)', p. 380.
28. 'Regulation of Lobbying in Foreign Countries', p. 5.
29. *Regulation of Lobbyists in Developed Countries*, p.13.
30. *Regulation of Lobbyists in Developed Countries*, p. 13.
31. Marilia Crespo Allen, *La réglementation du lobbying et des intergroupes dans les Parlements nationaux des États membres* (Bruxelles: Parlement européen. Direction générale des études. Document de travail : Série « Parlements nationaux ». W-5/rév. 1996), p.9.
32. Karsten Ronit et Volker Schneider, 'The strange case of regulating lobbying in Germany' *Parliamentary Affairs* 51 (1998), 4, pp. 559-78.
33. Rene Rechtmann et Jasper Panum Larsen-Ledet, 'Regulation of lobbyists in Scandinavia: A Danish perspective' *Parliamentary Affairs* 51 (1998), 4, pp. 579-86.
34. *La Loi de 1995 sur les groupes de pression*, Sections 3(8) (A) et 5 (b) (2) (B). 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 en fonction 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 la section 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.
35. Voir Pross, 'The Rise of the Lobbying Issue in Canada'. D'autres législatures adoptent un point de vue plus permissif. Ainsi le New Jersey considère que l'organisation de rencontres, la demande d'informations et tout contact avec des titulaires de charges moins élevées sont des activités de routine et qu'elles ne doivent pas faire l'objet d'une déclaration. Hermann, *Lobbying in New Jersey 2006*, p. 13.
36. ss. 5,6 et 7 de la Loi
37. 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.
38. Entrevue téléphonique avec André Cote, Commissaire au Lobbying, Québec, 22 janvier 2007.
39. Ainsi, la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* de l'Ontario ch. 27, les Statuts de l'Ontario, 1998, s. 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 d'une 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.»
40. *La Loi modifiant les Lois sur l'enregistrement des lobbyistes* 'L.C. 1995, ch. 12. s. 4.2.c.
41. *La 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. Loi entrée en vigueur le 17 mai 2004. sec. 4.2.c.
42. *Loi de 1995 sur les groupes de pression* Loi publique 104-65, s. 8.
43. *La 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. Loi entrée en

vigueur le 17 mai 2004. La s. 5.2.f stipule 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 media 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 c'est que la *Loi sur les groupes de pression* n'oblige pas les lobbyistes à déclarer leurs activités grand-public, mais que le Code fiscal (s. 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 U.S. General Accounting Office. *Federal Lobbying: Differences in Lobbying Definitions and their Impact* (Washington. GAO/GGD-99-38).

44. *Sub-Committee on Bill C-43*, p. 20:18.

45. Canada. Parlement. Chambres des Communes. Comité permanent des élections, des privilèges et de la procédure. *Premier rapport à la Chambre concernant les lobbyistes et l'enregistrement des lobbyistes payés* 25 janvier 1987, pp. 2:3 et 2:6.

46. Howard Wilson, '*Lobbying: Key Policy Issues* OCDE Comité de la gouvernance publique. 4 janvier 2005. p. 12.

47. Voir Wilson, *Lobbying: Key Policy Issues* p. 12.

48. Matthew Continetti *The K Street Gang* (N.Y.: Doubleday, 2006) p. 243.

49. Citation extraite de *A guide to the Lobbyists Registration Act* (Bureau du Registraire. Gouvernement de la Colombie-Britannique, juillet 2003), p. 7.

50. Wilson, '*Lobbying Key Policy Issues*', p. 14.

51. At www.com2006_0194_en.pdf

52. U.S. Public Law 104-65, 109 *Stat.* 691, ss.4 (b)(3) et (4)

53. *Loi de 1998 concernant le Commissaire à l'intégrité et les lobbyistes*, Ontario Statutes 1998 ch. 27. ss. 4(7), 5(8) et 6(6).

54. John Chenier, Directeur de la publication *The Lobby Monitor* a fait remarqué, 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 de dollars dans la seule région de Washington, D.C. au titre de la publicité sur des questions qui étaient à l'étude par le Président et le Congrès. Onze organisations ont dépensé 40 % de ce montant. Non seulement l'étude attirait l'attention sur les auteurs des grandes dépenses mais elle établissait une corrélation entre grandes 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. The Lobby Monitor 15 (29 octobre 2003) 1, pp. 6-7.

55. Cette question, tout comme l'argument selon lequel les groupes d'intérêts publics font l'objet d'une discrimination au titre de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, touche à un sujet qui tient à coeur aux partisans des groupes d'intérêts publics depuis plusieurs années; à savoir que les entreprises commerciales peuvent traiter les frais afférents au lobbying comme des frais de représentation légitimes. Puisque de telles dépenses réduisent les impôts des entreprises, le public paie en effet une partie des frais de lobbying qui s'exerce sur son propre gouvernement. Pour les groupes d'intérêts 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 bénévoles – qui représentent une grande partie des groupes d'intérêts 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 bénévole ne peut dépenser plus de 10 % son revenu annuel 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 à mobiliser un financement pour faire du lobbying dépasse de très loin celle des groupes d'intérêts publics. De nombreux groupes de ce genre se sont enregistrés en tant qu'entreprises bénévoles parce que les incitations fiscales qui accompagnent les donations charitables encouragent les 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 rôle mobilisateur des organisations bénévoles, découvrent que l'appui financier des pouvoirs publics est assez limité. En résumé, aucun des deux groupes ne dispose de ressources suffisantes ou, ce qui est souvent le cas, n'est autorisé, à relever le défi que représente le lobbying des entreprises, à armes tant soit peu égales.
56. Service de recherches du Congrès. *Lobbying in a Modern Democracy*, p. 43.
57. Service de recherches du Congrès. *Lobbying in a Modern Democracy*, p. 44.
58. United States General Accounting Office. 'Testimony. "Federal lobbying - *Federal Regulation of Lobbying Act* of 1946 is ineffective" Déclaration de Milton J. Socolar. Assistant spécial du Contrôleur général devant le Sous-comité de surveillance de la gestion publique. Comité des affaires gouvernementales. Sénat des États-Unis (Washington, D.C.: GAO document interne, 16 juillet 1991.) p. i.
59. US GAO 'Testimony ... Milton J. Socolar', Annexe V.
60. US GAO 'Testimony ... Milton J. Socolar', p. 12.
61. États-Unis: Loi publique 104-65, 109 *Stat.* 691
62. États-Unis: Loi publique 104-65, 109 *Stat.* 691, ss. 3 (a), 3 (b)(3) et (4); 5 (3) et (4).
63. 'Regulation of interest groups in the United States: Federal regulation' in Thomas, Thomas *Research Guide to U.S. and International Interest Groups*, pp. 374-377, aux pages 375 et 376.
64. U.S. GAO *Differences in Lobbying Definitions* ... (Washington, D.C.: Report to Congressional Committees. GAO/GGD-99-38), pp. 2-3. Le GAO remarque également qu'il n'existe pas de données qui permettent de déterminer 1) quel est le nombre d'organisations qui atteignent le seuil indiqué dans la définition de la Loi sur les groupes de pression mais qui ne sont pas enregistrées du fait qu'elles utilisent une définition du Code des impôts ou 2) si une organisation qui est enregistrée et qui aurait pu atteindre le seuil prescrit dans la définition du Code des impôts n'a pas atteint le seuil retenu aux termes de la définition de la Loi sur les groupes de pression.

65. Section 9 (9). Les entreprises et autres organisations ne sont pas tenues de déclarer des informations comparables. Les tranches de valeur sont les suivantes : moins de 10.000 dollars canadiens; entre 10 et 50.000 dollars canadiens; de 50.000 et 100.000 dollars canadiens et plus de 100.000 dollars canadiens.
66. Entrevue téléphonique ; 7 décembre 2006.
67. 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. Sixth Report*, p. 87.
68. Sections 4 (b) (5) (A) et (B).
69. *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* (Consolidation de mars 2005), sec. 5 (2) (g) et (h).
70. Bureau du Directeur des lobbyistes / Registre. *Guide de l'enregistrement* tel qu'il apparaît au 26 août 2005 à l'adresse strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inlobbyist-lobbyiste.nsf/en/nx00112e.html .
71. Comme c'est le cas par exemple en Allemagne. Voir Commission européenne. *Livre vert Initiative européenne en matière de transparence*, p. 7.
72. Ces exemples sont tirés d'un récent exemplaire du *Lobby Monitor*.
73. Sections 3(8) (A) et 5 (b) (2) (B). 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 en fonction 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 la section 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.
74. Section 2(1).
75. Section 5(2).
76. *La Loi fédérale sur la responsabilité*. Statuts du Canada. 55 Eliz. II, 2006. Chapitre 9, sections 67 (2) et 69 (4).
77. *The Lobby Monitor* 18 (18 décembre 2006) 6, pp. 1-2.
78. 'Lobbying Restrictions and Reporting Manual pour le *Lobbyists Law*, Chap. 97, Hawaii Revised Statutes', s. 3 (5).
79. Assemblée législative de l'Alberta. 3e Séance 26ème Législature. 2007. Bill 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.* (sec. 4 (2) [c]).
80. Voir U.S. General Accounting Office, *Foreign Agent Registration: Justice Needs to Improve Program Administration* (Washington. Rapport présenté au Président. Sous-comité de

surveillance de la gestion publique. Comité des affaires gouvernementales. Sénat des États-Unis. GAO?NSIAD-90-250. juillet 1990.)

81. Sections 5 (2) (j) et 7 (3) (k).

82. P. 15.

83. Malone, *Regulation of Lobbyists in Developed Countries*, p. 12.

84. Jordan, 'Towards regulation in the U.K.', p. 524.

85. Allen, *La réglementation du lobbying et des intergroupes dans les parlements nationaux des États membres*, p. 16, citant la section du rapport de 1995 du Comité spécial des normes sur la vie publique de la Chambre des Communes qui a été incorporé au Code de déontologie des Membres du Parlement de juillet 1996.

86. Allen, *La réglementation du lobbying et des intergroupes dans les parlements nationaux des États membres* pp16-17.

87. 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.

88. Allen, *La réglementation du lobbying ...*, pp. 17-18.

89. David D. Kirkpatrick, 'When lobbyists say 'I do', should they add 'I won't?'' *New York Times* 19 février 2006. Jonathan Weisman et Jeffrey H. Birnbaum, 'Senate passes ethics package' *Washington Post*, 19 janvier 2007.

90. Allen, *La réglementation du lobbying et des intergroupes dans les parlements nationaux des États membres*, pp. 19.

91. Selon les *Rapports annuels* du directeur des lobbyistes, 99 % des enregistrements sont soumis par la voie de l'Internet.

92. *La Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* (2004) Section 5 (1.1).

93. *La Loi de 1995 sur les groupes de pression*, sec. 4 a.1

94. A 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. *La loi de 1995 sur les groupes de pression*, sec. 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*.

95. Le *Sixth Report* cite le cas de deux entreprises qui ont été suspendues de l'*Association of Professional Political Consultants* à la suite d'une enquête. Les dispositions internes des entreprises ont fait l'objet d'une enquête par de tierces parties, à la suite de laquelle ces entreprises ont repris leur place au sein de l'Association. (p. 85)

96. *Règlement du Parlement européen*. Annexe IX Dispositions d'application de l'article 9, paragraphe 2 –Groupes d'intérêts auprès du Parlement européen. Article 3 : Code de Conduite, (f).

97. 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 copies de documents obtenus auprès du Parlement. Art. 3, sections (b) à (e).
98. Wilson, 'Lobbying: Key Policy Issues', pp. 18-20.
99. Section 10 (2) (1). Les modifications qui sont entrées en vigueur en mai 2004 transféraient la responsabilité du Code au Directeur des lobbyistes.
100. Terre-Neuve, *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* SNL 2004 c. L 24.1, s. 25 et la *Loi du Québec sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*, sections 36-38.
101. La déposition devant le Parlement d'un rapport négatif est clairement un évènement plus important que le fait de rendre public une action disciplinaire d'une organisation professionnelle, mais jusqu'à ce jour on ne détient pas d'éléments concrets permettant de démontrer qu'une publicité négative, sous l'une ou l'autre forme, ait entraîné une perte d'activité.
102. *Livre vert*, p. 10.
103. David Johnston 'F.B.I.'s focus on public corruption includes 2,000 investigations' NYT 11 mai 2006. L'IRS qui assure un suivi des organisations bénévoles a également trouvé qu'en dépit de lois de plus en plus restrictives sur le financement des campagnes électorales, il y avait *un niveau préoccupant d'intervention politique dans le travail des organisations bénévoles lors du dernier cycle d'élections*, et notamment *un accroissement vertigineux des sommes contribuées (illégalement) aux campagnes*. 'I.R.S. finds sharp increase in illegal political activity' NYT 25 février 2006.
104. Commission d'enquête sur le Programme des commandites et les activités publicitaires. *Rapports* (Ottawa: 2005 et 2006). Un examen, par cet 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.
105. Entre 2004 et 2006, le Registre canadien a fait l'objet d'une vaste réorganisation et a été élargi. Il a été recruté davantage de personnel, ce qui a permis d'assurer un meilleur suivi des enregistrements et de mieux répondre aux questions qui en découlent. Un plus grand nombre d'enquêtes ont également été réalisées. En 2005-6, 6 994 demandes d'enregistrement ont été traitées. L'année précédente, ce chiffre était de 1 638. (Voir le 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».
106. Voir Colombie Britannique. Bureau du Directeur des lobbyistes. *Guide à la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* (Victoria: Le Bureau. Juillet 2003). p.5; Statuts de Terre-Neuve et du Labrador 2004 c, L-24.1 *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, sec. 28(1); *Loi du Québec sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*, ss. 25 et 53, et la *Loi fédérale sur la responsabilité*, sec. 80.14.01
107. La « Déclaration de la direction » qui figure dans le *Rapport 2006-2007 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 dollars canadiens l'an, pour l'année budgétaire en cours et pour l'année suivante. La plupart de ce programme vise les lobbyistes, leurs clients et les titulaires de charges publiques. Les enquêtes et investigations stipulées par la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* et par le *Code de déontologie des lobbyistes* coûteront 1 050 000 dollars canadiens pour chacune de ces deux années. Elles auront pour objet de vérifier l'exactitude des renseignements donnés 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 identique au budget imputé à l'éducation et à la recherche, il faut se souvenir qu'il n'inclut ni le coût des enquêtes pénales, ni le coût des poursuites qui peuvent résulter du travail réalisé par le 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 soit directement touchées par les conséquences des enquêtes, soit pour le moins informées des résultats de ces enquêtes. Les enquêtes ayant trait à l'application de ces textes peuvent être longues et exigent une forte intensité de main d'oeuvre. Relativement peu sont menées à 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 en matière de lobbying, devraient atteindre un plus grand nombre d'agents de la fonction publique. Si l'on ajoute des programmes à l'intention des lobbyistes et du grand public, le niveau de visibilité et de sensibilisation est considérablement accru. Pour reprendre les mots de Michael Nelson, le directeur des lobbyistes du Canada, « si les dépenses consacrées à faire respecter les textes sont nécessaires et qu'elles 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.» (E-mail. M. Nelson à P. Pross, 20 mars 2007.)

108. *Livre vert*, p. 10.

109. *Livre vert*, p. 9.

110. Ainsi, les récentes modifications que la *Loi fédérale sur la responsabilité* a apportées aux règlements canadiens en matière de lobbying, en obligeant les lobbyistes à présenter des rapports mensuels sur certaines communications avec des 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 du caractère privé du dossier du client. ('Lobby Notes', 25 septembre 2006, p. 2) Ceux qui recrutent des lobbyistes à Ottawa devraient espérer avoir plus de succès au nom de leur client qu'en leur non propre. A Washington, les cabinets dont la spécialité est de tirer parti de la pratique des «affectations préférentielles» (earmarking) trouveront 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.

111. *Sixth Report*, p. 87.

112. Ainsi au Canada, le *Hill Times* et le *Lobby Monitor* offrent ce service.

113. Depuis quelques années, ces préoccupations portent également sur les familles des titulaires de charges publiques. Actuellement aux États-Unis par exemple, le débat porte sur la manière dont il faut réglementer le lobbying des conjoints des législateurs. Voir David D. Kirkpatrick, 'When lobbyists say 'I do', should they add 'I won't?'' *New York Times* 19 février 2006.

114. 'Giving money to politicians necessary: Fermco' Toronto *Globe and Mail*, 18 décembre 1999. p. A4.

115. *Livre vert*, p. 2.

116. *Livre vert*, p. 3.

- ^{117.} Livre vert, p. 4.
- ^{118.} Section 14.
- ^{119.} Jeffrey H. Birnbaum, 'Lobbyists won't like what Pelosi has in mind' Washington Post, 30 octobre 2006. D01.
- ^{120.} Jonathan Weisman et Jeffrey H. Birnbaum, 'Senate passes ethics package' Washington Post, 19 janvier 2007.
- ^{121.} Pour un récit de l'affaire Abramoff et un point de vue sur ce qui constituerait un programme de réforme approprié, voir Continetti, The K Street Gang.