

Programmatic Cooperation Framework for  
Armenia, Azerbaijan, Georgia, Republic of Moldova, Ukraine and Belarus



**Cadre de coopération programmatique du Partenariat oriental CoE/UE (PCF)**

**"Lutte contre la corruption et promotion de la bonne gouvernance/lutte contre le blanchiment d'argent".**

**(EaP-2)**

Activité 1.2 : "Lobbying" (août 2016)

**Boîte à outils législative sur le lobbying**

*Préparé par :*

Tilman Hoppe, expert du Conseil de l'Europe

*avec les contributions et les critiques de :*  
Valts Kalniņš, expert du Conseil de l'Europe  
Paul Zoubkov, expert du Conseil de l'Europe

Ce document technique a été préparé dans le cadre du projet CoE/EU PCF : "Lutte contre la corruption et promotion de la bonne gouvernance/lutte contre le blanchiment d'argent", financé par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe. Le document a été préparé en tenant compte des bonnes pratiques comparatives en matière de réglementation du lobbying, ainsi que des commentaires reçus des praticiens de la région du Partenariat oriental.

Les opinions exprimées dans ce document ne peuvent en aucun cas être considérées comme reflétant la position officielle de l'Union européenne et/ou du Conseil de l'Europe.

<i>Unité de coopération en matière de criminalité économique Service de lutte contre la criminalité Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit Conseil de l'Europe 67075 Strasbourg CEDEX France</i>	<i>Tel : +33 (0)3 90 21 48 52 Fax : + 33 3 88 41 27 05 Courriel : Jelena.JOLIC@coe.int</i>
--	--

## Contenu

<b>1. Introduction .....</b>	<b>4</b>
1.1. Objectif principal de la réglementation .....	4
1.2. Condition préalable : transparence générale et participation .....	4
1.3. Réglementation en vigueur .....	5
1.4. Évolution des recommandations et des normes internationales .....	7
1.5. Instructions pour l'utilisateur .....	9
<b>2. Directives et commentaires sur la réglementation .....</b>	<b>11</b>
Chapitre I : Dispositions générales .....	11
Article 1 - Définition .....	11
Article 2 - Exceptions .....	22
Chapitre II : Transparence .....	32
Article 3 - Registre .....	32
Article 4 - Rapports .....	36
Article 5 - Accès du public à l'information .....	40
Chapitre III : Intégrité .....	44
Article 6 - Lobbyistes .....	44
Article 7 - Agents publics .....	51
Chapitre IV : Contrôle et sanctions .....	55
Article 8 - Surveillance .....	55
Article 9 - Conseil et sensibilisation .....	58
Article 10 - Sanctions .....	60
Chapitre V : Divers .....	62
Article 11 - Affaires internationales .....	62
Article 12 - Contrôle juridictionnel .....	64
Article 13 - Contrôle parlementaire .....	65
Annexe 1 : Groupes consultatifs .....	65
Annexe 2 : Autres questions réglementaires .....	66

## 1. INTRODUCTION

### 1.1. Objectif principal de la réglementation

Dans une société démocratique, tous les citoyens font constamment "pression" pour obtenir ce qu'ils veulent : ils choisissent leurs représentants au parlement, descendent dans la rue pour des manifestations ou organisent des référendums. Ce faisant, ils participent tous à la prise de décision publique et exercent des droits de l'homme tels que la liberté d'expression (article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme - CEDH), la liberté d'association (article 11 de la CEDH) ou les élections libres (article 3, 1<sup>er</sup> protocole de la CEDH). Les groupes organisés - qu'ils soient de nature commerciale ou à but non lucratif - participent également à ce processus d'influence, contribuant à un "marché des idées" et permettant idéalement un gouvernement plus informé et plus pertinent. Toutefois, comme pour tout exercice des libertés, il existe aussi des risques. Dans le domaine du lobbying, il s'agit en particulier des risques suivants :

- **Ressources** : Certaines parties prenantes disposent de plus d'argent et d'autres ressources à consacrer aux activités de lobbying. Cela crée un risque de distorsion d'une concurrence politique équitable en matière d'influence démocratique.
- **Accès** : Certaines parties prenantes ont un accès privilégié aux décideurs. Comme pour les ressources, cela peut fausser la concurrence politique loyale en matière d'influence. Certaines parties prenantes peuvent également avoir accès à davantage d'informations que le grand public. Cette asymétrie peut constituer un avantage injuste.
- **L'éthique** : Certains lobbyistes tentent de jouer un mauvais tour en trompant les fonctionnaires ou le grand public sur ce qu'ils font, ou essaient d'influencer les fonctionnaires par des moyens illicites. Les agents publics peuvent également agir de manière contraire à l'éthique, par exemple lorsqu'ils abusent de leur position pour faire du lobbying dans l'intérêt de clients privés ou qu'ils succombent à des moyens d'influence illicites, par exemple des pots-de-vin versés par des lobbyistes.

Les réglementations sur le lobbying répondent aux défis ci-dessus en créant plus de transparence sur les activités de lobbying et en fixant des règles équitables. Leur objectif principal est de garantir une interaction plus ouverte, plus efficace et plus responsable entre tous les électeurs et les agents publics.

### 1.2. Condition préalable : une société ouverte et participative

Il est évident que la réglementation du lobbying ne peut faire la différence que si elle s'inscrit dans un **cadre plus large** de limitation de l'influence induite en politique. Ce cadre comprend des lois sur les conflits d'intérêts, le financement politique, le statut et l'organisation des partis politiques, le statut et les obligations des agents publics, l'accès à l'information publique, la liberté des médias, le parrainage des médias et les garanties d'élections libres et équitables.

Cependant, ce qui est peut-être le plus déterminant pour le succès de la réglementation du lobbying, c'est la possibilité générale pour les parties prenantes de **participer** au processus de prise de décision publique. Lorsque les organismes publics ont une mentalité d'atelier fermé, ils ne recherchent ou n'entendent aucune opinion ou perspective alternative. Seuls ceux qui disposent d'un accès et de relations privilégiés pourront réussir. En revanche, lorsque les gouvernements élargissent les espaces de participation du grand public, l'influence disproportionnée des initiés privilégiés diminue.

La transparence et la participation des citoyens aux décisions publiques ne font généralement pas l'objet de lois sur le lobbying, mais d'une **législation distincte**, lorsqu'elle existe. Il existe plusieurs

normes internationales et publications comparatives sur la participation publique.<sup>1</sup> L'approche participative de l'élaboration des politiques et des lois au niveau de l'Union européenne et de ses États membres, par exemple, est inscrite dans le traité de Lisbonne.<sup>2</sup> Plus précisément, l'article 10 prescrit ce qui suit : "Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. Les décisions sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens." Il faut également noter dans ce contexte le projet du Conseil de l'Europe "Lignes directrices pour une participation civique significative à la prise de décision politique".<sup>3</sup>

### 1.3. Réglementation en vigueur

En juillet 2016, au moins 22 pays dans le monde ont mis en place une réglementation **spécifique** au lobbying au niveau national. Ce nombre dépend de l'endroit où l'on fixe le seuil de comptabilisation d'une réglementation. La densité des réglementations varie fortement. En Allemagne, les groupes d'intérêt doivent s'inscrire dans le cadre d'un ordre permanent infra-statutaire s'ils veulent être entendus par une commission parlementaire ; aucune sanction ne s'applique en cas de non-respect. En revanche, en Irlande et au Canada, une grande variété de lobbyistes (au-delà des groupes d'intérêt) doivent régulièrement rendre compte publiquement de leurs activités, sont soumis à des règles éthiques et encourent des sanctions administratives ou pénales en cas de non-respect.

Cette boîte à outils fait principalement référence aux réglementations **nationales** suivantes en matière de lobbying :

- **Australie**, [Code de conduite en matière de lobbying](#), 2013
- **Autriche**, [Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz](#) (loi sur la transparence du lobbying et de la représentation d'intérêts), 2012.
- **Brésil**, [décret présidentiel n°. 4334](#), 2002 (en portugais)
- **Canada**, [Loi sur le lobbying](#), 1985
- **Chili**, [Ley N° 20.730 regula el lobby y las gestiones que representan intereses particulares ante las autoridades y funcionarios](#) (Loi réglementant les efforts de lobbying et la représentation des intérêts envers les autorités et les fonctionnaires), 2014.
- **France**, Assemblée Nationale, [Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts](#), 2009 (voir aussi pour le Sénat : [Code de conduite applicable aux groupes d'intérêt au Sénat](#), 2009 ; s'il n'est pas cité autrement, il est fait référence à l'Assemblée Nationale) ; une traduction anglaise est disponible dans le rapport GRECO suivant sur la France : [Greco Eval IV Rep \(2013\) 3E](#).
- **Géorgie**, [Loi de Géorgie sur les activités de lobbying](#), 1998 (en géorgien)
- **Allemagne**, [Anlage 2 Geschäftsordnung Bundestag-Registrierung von Verbänden und deren Vertretern](#) (Annexe 2 Règlement du Parlement, Registre des groupes d'intérêt et de leurs représentants), première fois adopté en 1972

---

<sup>1</sup> European Centre for Not-for-Profit Law (2010), [Comparative Overview of European Standards and Practices in Regulating Public Participation](#), disponible à l'adresse [www.icnl.org](http://www.icnl.org) ; The European Institute of Public Participation - EIPP (2009), [Public Participation in Europe - An International Perspective](#), disponible à l'adresse [www.participationinstitute.org](http://www.participationinstitute.org), consulté le 31 août 2016.

<sup>2</sup> [Page web du](#) traité, disponible à l'adresse [www.lisbon-treaty.org](http://www.lisbon-treaty.org), consultée le 31 août 2016. Voir également l'article 11 : " 1. Les institutions donnent, par les moyens appropriés, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union. 2. Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile. 3. La Commission européenne procède à de larges consultations des parties concernées afin d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union. 4. Un million de citoyens au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre toute proposition appropriée sur des questions pour lesquelles les citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités."

<sup>3</sup> [Site web du](#) CdE, disponible à l'adresse [www.coe.int](http://www.coe.int), consulté le 31 août 2016.

- **Hongrie**, décret gouvernemental 50/2013 (II. 25.) *sur le système de gestion de l'intégrité au sein de l'administration publique*, 2013, en hongrois (remplaçant une précédente *loi de 2006 sur les activités de lobbying*).
- **Irlande**, *Loi sur la réglementation du lobbying*, 2015
- **Israël**, loi de la Knesset (amendement n° 25), 2008 (*résumé en anglais*)
- **Lituanie**, *Loi n° VIII-1749 sur les activités de lobbying*, 2000
- **Macédoine**, *Loi sur le lobbying*, 2008
- **Mexique**, *Reglamento de la Cámara de Diputados* [*Règlement de la Chambre des députés*] (chapitre III), tel que modifié en 2011.
- **Monténégro**, *Loi n° 52 sur le lobbying*, 2014
- **Pays-Bas**, *Lobbyistenregister*, 2012 (sans base réglementaire distincte)
- **Pérou**, *Ley N° 28024 que regula la gestión de intereses en la administración pública* (Loi n° 28024 réglementant la gestion des intérêts dans l'administration publique), 2003
- **Pologne**, *Loi sur le lobbying législatif et réglementaire*, 2005
- **Slovénie**, *Loi sur l'intégrité et la prévention de la corruption*, 2010
- **Taiwan**, Lobbying Act, 2007 (*résumé en anglais*)
- **Royaume-Uni**, *Loi sur la transparence du lobbying, des campagnes non partisans et de l'administration des syndicats*, 2014.
- **États-Unis**, *Lobbying Disclosure Act*, 1995, remplaçant le Lobbying Act de 1946 (voir aussi : *Honest Leadership and Open Government*, 2007 ; s'il n'est pas cité autrement, il est fait référence à la loi de 1995)

Il existe des lois sur le lobbying au niveau national, fédéral, des états, des **régions**<sup>4</sup> et des **villes**,<sup>5</sup> et parfois des institutions spécifiques telles qu'un **ministère**<sup>6</sup> ont leur propre réglementation en matière de lobbying. Cette boîte à outils législative se concentre principalement sur les réglementations nationales/fédérales en matière de lobbying, complétées dans certains cas par des réglementations au niveau des États (Canada, États-Unis). Il convient également de mentionner dans ce contexte le registre européen de transparence commun à la **Commission européenne** et au Parlement. Il n'est pas basé sur une loi, mais uniquement sur un accord interinstitutionnel.<sup>7</sup>

Le niveau de **détail de la réglementation** varie fortement d'un pays à l'autre. Le nombre total de caractères utilisés pour une réglementation sur le lobbying est d'environ 900 pour l'Allemagne, 2 000 pour la Lituanie et la Pologne, 4 100 pour les États-Unis et 5 700 pour le Canada.

<sup>4</sup> Voir à titre d'exemple récent : *Lobbying (Scotland) Act* du 10 mars 2016, disponible sur [www.parliament.scot](http://www.parliament.scot), consulté le 31 août 2016 ; voir également Legge regionale v. 18 1. 2002, Nr. 5, *Norme per la trasparenza dell'attività politica e amministrativa del Consiglio regionale della Toscana* (loi toscane n° 5/2002 sur la transparence des activités administratives et politiques), disponible sur [www.consiglio.regione.toscana.it](http://www.consiglio.regione.toscana.it), consulté le 31 août 2016.

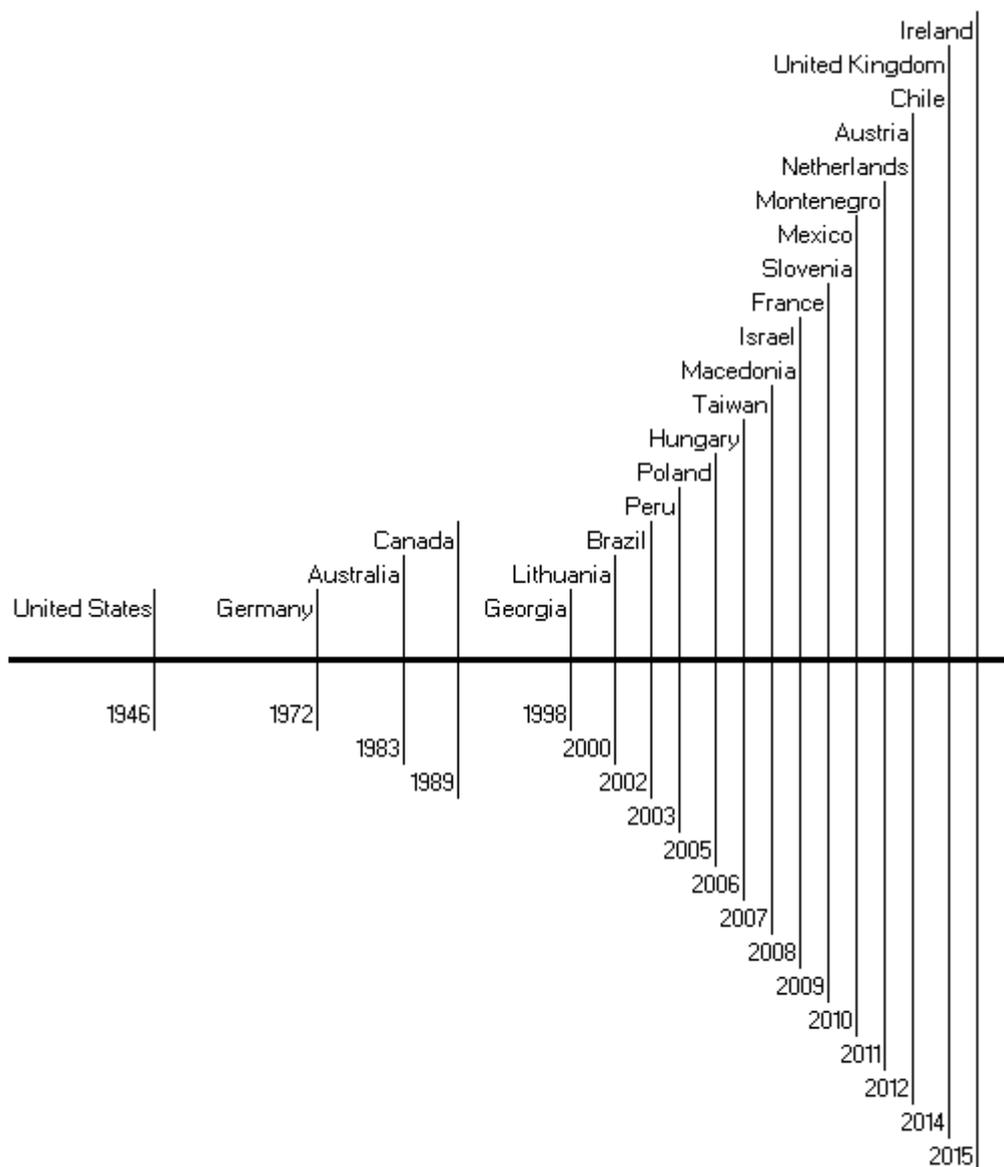
<sup>5</sup> Ville de New York, *site internet du bureau du lobbying*, disponible sur [www.cityclerk.nyc.gov](http://www.cityclerk.nyc.gov), consulté le 31 août 2016.

<sup>6</sup> Voir par exemple le ministère italien de l'Agriculture, OCDE (2014), Volume 3, *Mise en œuvre des principes de l'OCDE pour la transparence et l'intégrité dans le domaine du lobbying*, page 189, disponible sur [www.oecd.org](http://www.oecd.org), consulté le 31 août 2016.

<sup>7</sup> Voir pour plus de détails : Service de recherche du Parlement européen (mai 2016), *Briefing PE 581.950 FR*, EU Transparency Register, disponible à l'adresse [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu), consulté le 31 août 2016.

Dans de nombreux pays, des **projets de loi** ont été ou sont déposés au parlement pour réglementer le lobbying, comme par exemple en République tchèque, en <sup>8</sup>Slovaquie, en <sup>9</sup>Ukraine, en <sup>10</sup>Inde <sup>11</sup>ou dans la Fédération de Russie. <sup>12</sup>

Dans le **calendrier** suivant, les dates correspondent à l'adoption du premier règlement au niveau national, sans tenir compte des modifications ultérieures ou des nouvelles versions :



#### 1.4. Évolution des recommandations et des normes internationales

Un certain nombre de publications au cours des dernières années témoignent de l'intérêt croissant pour la réglementation du lobbying, par exemple :

<sup>8</sup> Centre pour les politiques publiques PROVIDUS/Valts Kalniņš, *Transparency in Lobbying : Examen comparatif des régimes réglementaires existants et émergents*, 2011, disponible sur <http://pasos.org>, consulté le 31 août 2016.

<sup>9</sup> PROVIDUS, *ibid.*

<sup>10</sup> PROVIDUS, *ibid.*

<sup>11</sup> Projet de loi n° 208 de 2015, The Disclosure of Lobbying Activities Bill, Parlement de l'Inde, *Parliamentary Bills Information System*, disponible sur <http://164.100.47.4>, consulté le 31 août 2016.

<sup>12</sup> Institut du lobbying (2013), *La loi sur le lobbying : l'histoire d'un rejet*, disponible sur <http://lobbyinst.org>, consulté le 31 août 2016.

- OCDE "Les lobbyistes, les pouvoirs publics et la confiance du public", volume 1 "Accroître la transparence par la législation" (2009), volume 2 "Promouvoir l'intégrité par l'autorégulation" (2012), volume 3 "Mettre en œuvre les principes de l'OCDE pour la transparence et l'intégrité du lobbying" (2014) ;<sup>13</sup>
- Centre de politique publique PROVIDUS/Valts Kalniņš Transparency in Lobbying : Examen comparatif des régimes réglementaires existants et émergents, 2011 ;<sup>14</sup>
- Access Info Europe, Lobbying Transparency via Right to Information Laws, 2013 ;<sup>15</sup>
- Transparency International, Le lobbying en Europe - Influence cachée, accès privilégié, 2015.<sup>16</sup>

Dans le même temps, des organisations internationales ont examiné la nécessité et les options d'une réglementation accrue dans ce domaine, comme par exemple :

- Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Recommandation 1908 (2010) sur le lobbying dans une société démocratique ;<sup>17</sup>
- Conseil de l'Europe, Résolution 1744 (2010) de l'Assemblée parlementaire<sup>18</sup> sur les acteurs extra-institutionnels dans le système démocratique, et rapport d'accompagnement Doc. 12278 ;<sup>19</sup>
- Rapport de la Commission de Venise CDL-DEM(2011)002 sur le cadre juridique de la réglementation du lobbying dans les Etats membres du Conseil de l'Europe ;<sup>20</sup>
- Rapport de la Commission de Venise CDL-AD(2013)011 sur le rôle des acteurs extra-institutionnels dans le système démocratique (lobbying) ;<sup>21</sup>

À partir de 2010, les premières normes internationales ont évolué :

- Les pays membres de l'OCDE ont adopté en 2010 "Les 10 principes pour la transparence et l'intégrité du lobbying" ;<sup>22</sup>
- Le Comité européen de coopération juridique (CDCJ) du Conseil de l'Europe a commandé une étude en 2013 afin de déterminer la faisabilité de la préparation d'un instrument juridique européen sur l'encadrement du lobbying.<sup>23</sup> Suite à cette étude, le Comité a adopté un projet de recommandation en 2016.<sup>24</sup>

Les ONG internationales soutiennent la formulation de normes internationales :

- Sunlight Foundation, "International Lobbying Disclosure Guidelines", 2013 ;<sup>25</sup>

<sup>13</sup> [Site web de l'OCDE sur le lobbying](#), disponible sur [www.oecd.org](http://www.oecd.org), consulté le 31 août 2016.

<sup>14</sup> PROVIDUS, *ibid.*

<sup>15</sup> Access Info Europe, [site web](#), disponible sur [www.access-info.org](http://www.access-info.org), consulté le 31 août 2016.

<sup>16</sup> [Site internet de TI](#), disponible sur [www.transparency.org](http://www.transparency.org), consulté le 31 août 2016.

<sup>17</sup> Recommandation 1908 (2010), disponible sur <http://assembly.coe.int>, consulté le 31 août 2016.

<sup>18</sup> [Résolution 1744 \(2010\)](#), disponible sur <http://assembly.coe.int>, consulté le 31 août 2016.

<sup>19</sup> [Rapport Doc. 12278](#), disponible sur <http://assembly.coe.int>, consulté le 31 août 2016.

<sup>20</sup> [Rapport CDL-DEM\(2011\)002](#), disponible sur [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int), consulté le 31 août 2016.

<sup>21</sup> [Rapport Doc. 12278](#), disponible sur [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int), consulté le 31 août 2016.

<sup>22</sup> [10 Principes](#), disponible sur <http://acts.oecd.org>, consulté le 31 août 2016.

<sup>23</sup> [Site web du Conseil de l'Europe](#), disponible sur <http://assembly.coe.int>, consulté le 31 août 2016.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> [Fondation Sunlight](#), disponible sur <http://sunlightfoundation.com>, consulté le 31 août 2016.

- Access Info Europe, Lobbying Transparency via Right to Information Laws, 2013 ; <sup>26</sup>
- Transparency International et autres, Normes internationales pour la réglementation du lobbying. Vers une transparence, une intégrité et une participation accrues, 2015 ("norme internationale pour les ONG"). <sup>27</sup>

Le "Groupe d'Etats contre la Corruption" (**GRECO**) a choisi l'intégrité des contacts de lobbying comme l'un des thèmes de son <sup>4ème</sup> cycle d'évaluations. <sup>28</sup>

### 1.5. Instructions pour l'utilisateur

Il est déjà difficile de formuler une norme internationale sur le lobbying. Il est d'autant plus difficile de la traduire dans une législation nationale. Par exemple, le projet de recommandation du Conseil de l'Europe indique : "Les exemptions à la réglementation légale du lobbying devraient être clairement définies et justifiées." Cela soulève la question de savoir ce que pourraient être ces exemptions, comment elles pourraient être formulées et quels sont les exemples possibles de telles exemptions.

Ce kit d'outils vise à apporter des réponses à ces questions. Il adopte l'approche suivante :

- Les **lignes directrices réglementaires** fournissent un point de départ aux utilisateurs de la boîte à outils pour leur propre projet de loi. Elles offrent plusieurs options lorsque cela est approprié. Bien évidemment, il ne s'agit pas d'une proposition prescriptive. Il s'agit plutôt d'une tentative d'illustrer concrètement comment on peut formuler une loi sur le lobbying.
- Pour chaque disposition, les **commentaires** clarifient le raisonnement, illustrent la nécessité de la réglementation à l'aide d'exemples de cas et indiquent les points auxquels il faut prêter attention. De cette manière, les rédacteurs juridiques auront, nous l'espérons, une idée plus claire de leur marge de manœuvre lors de la formulation des projets de dispositions.

Il est évident que cette boîte à outils législative, y compris ses directives réglementaires, ne peut remplacer un processus de rédaction juridique minutieux : chaque projet de loi national devra être **adapté** aux besoins, à la terminologie et au cadre juridique du pays concerné. Cependant, il est à espérer qu'avec cette boîte à outils législative, la **rédaction de lois** sur le lobbying deviendra beaucoup plus facile.

Ce kit d'outils législatifs modèle la plupart de ses dispositions sur la base d'articles provenant de diverses législations. L'utilisation de dispositions bien formulées, ou d'une partie d'entre elles, provenant de lois étrangères, ne signifie pas nécessairement que la loi référencée, dans ses autres parties ou dans son intégralité, a fonctionné. Il faut également garder à l'esprit que si certaines lois ont été promulguées il y a de nombreuses années, leur **mise en œuvre est** restée en suspens ou du moins contestée. De toute évidence, pour qu'une loi fonctionne, y compris toute loi future rédigée sur la base de cette boîte à outils législative, une volonté et une capacité suffisantes de mise en œuvre sont indispensables.

La **référence** aux réglementations en matière de lobbying incluses dans la liste ci-dessus se fait en se référant simplement au nom du pays, suivi de la section ou de l'article, comme par exemple "Article 16.1.a" signifiant "Article 16 paragraphe 1 sous-section a".

Il faut garder à l'esprit que cette boîte à outils législative vise à créer un **cadre idéal**. Les pays qui n'ont pas d'expérience en matière de réglementation du lobbying pourraient envisager d'introduire une réglementation de manière progressive. Par exemple, on pourrait commencer par couvrir certains groupes plus restreints de lobbyistes ou certaines institutions particulières, par exemple le

<sup>26</sup> [Access Info Europe](http://www.access-info.org), disponible sur [www.access-info.org](http://www.access-info.org), consulté le 31 août 2016.

<sup>27</sup> [Standard](http://lobbyingtransparency.net) d'Access Info Europe, Open Knowledge Foundation, Sunlight Foundation et Transparency International, disponible sur <http://lobbyingtransparency.net>, consulté le 31 août 2016.

<sup>28</sup> [Site web du GRECO](http://www.coe.int), disponible à l'adresse [www.coe.int](http://www.coe.int), consulté le 22 août 2016.

parlement. L'introduction de l'ensemble de la réglementation pourrait être repoussée jusqu'à ce que la première étape soit franchie.

En outre, il est important de garder à l'esprit que la réglementation du lobbying peut faire l'objet d'**abus** dans les systèmes autocratiques dépourvus de système judiciaire indépendant. Par exemple, un gouvernement pourrait (à tort) prétendre que les membres d'une ONG qui participent à une manifestation publique font du lobbying dans l'intérêt de l'ONG. Il pourrait alors s'appuyer sur l'absence d'enregistrement pour sanctionner les participants à cette manifestation ou pour dissuader les participants à de futures manifestations. Ces interprétations manifestement erronées sur le plan juridique des réglementations en matière de lobbying pourraient être soutenues par des tribunaux politiquement dépendants. En fin de compte, tout outil d'intégrité, tel que la transparence des dons de campagne, pourrait être utilisé de manière abusive par un régime autocratique. Toutefois, il faut être conscient du risque particulier que représentent les réglementations en matière de lobbying dans ce contexte également.

La boîte à outils vise à établir une réglementation **uniforme** du lobbying dans un pays donné, par opposition à des réglementations différentes selon les institutions (gouvernement, sénat, chambre basse du parlement, etc.). En principe, une réglementation uniforme permet aux lobbyistes (potentiels) de comprendre plus facilement un ensemble de règles plutôt qu'une série de lois différentes. En principe, une réglementation uniforme permet aux lobbyistes (potentiels) de comprendre plus facilement un ensemble de règles au lieu d'une série de lois différentes. Toutefois, d'un point de vue constitutionnel, la réglementation du lobbying peut relever de compétences parallèles, par exemple pour les institutions fédérales dans le cadre de la compétence de la Fédération, et pour les institutions étatiques dans le cadre de la compétence des États (par exemple, au Canada, aux États-Unis).

## 2. DIRECTIVES ET COMMENTAIRES SUR LA RÉGLEMENTATION

### Chapitre I : Dispositions générales

#### Article 1. - Définition

- (1) **[Le lobbying est toute communication directe ou indirecte avec un agent public dans le but d'influencer une décision législative, exécutive ou administrative.**
- (2) **[Agent public] Par "agent public", on entend toute personne exerçant une fonction législative, exécutive, administrative ou judiciaire, qu'elle soit nommée ou élue, permanente ou temporaire, rémunérée ou non, quelle que soit son ancienneté, y compris ses conseillers. Il comprend également toute autre personne qui exerce une fonction publique, y compris pour une agence ou une entreprise publique, ou qui fournit un service public.**
- (3) **[Lobbyiste] Les personnes suivantes sont des "lobbyistes" soumis à cette loi :**
  - (a) **[Lobbyiste individuel] Toute personne physique faisant du lobbying dans son propre intérêt entrepreneurial ;**
  - (b) **[Lobbyiste-conseil] Toute personne physique ou morale qui, dans le cadre d'une activité professionnelle, exerce des pressions dans l'intérêt d'un tiers ;**
  - (c) **[Lobbyiste interne] Personne physique employée ou mandatée de manière similaire par un tiers et qui fait du lobbying dans l'intérêt de ce tiers de manière occasionnelle ou régulière.**
  - (d) **[Autre] [à définir]**
- (4) **[Intérêt entrepreneurial] "Intérêt entrepreneurial" a le sens défini par la loi [à préciser].**

#### Commentaire

##### Paragraphe 1 - Le lobbying

Tous les membres de la société s'**influencent** en permanence les uns les autres. Cela se passe non seulement dans la sphère privée de tous les citoyens, mais aussi dans la vie publique. Les citoyens communiquent avec les organes administratifs, s'organisent en associations et en partis politiques, engagent des avocats pour faire valoir leurs intérêts devant les tribunaux, descendent dans la rue pour des manifestations ou organisent des référendums, et bien sûr créent des personnes morales qui commencent à poursuivre leurs propres objectifs.

Dans ce vaste éventail d'influences constantes, une définition du lobbying doit distinguer une partie où les législateurs estiment qu'une **réglementation** est nécessaire. C'est pourquoi la définition du lobbying est probablement la partie la plus contestée de tout projet de législation sur le lobbying : Qui sera soumis à la réglementation, et qui peut continuer à influencer la société sans réglementation ? Où doit-on exactement tracer la ligne de démarcation entre les deux sphères ?

Les législateurs des pays dotés d'une loi sur le lobbying considèrent généralement qu'une réglementation est nécessaire lorsque l'influence est exercée de manière **professionnelle dans le but de** façonner la politique publique. Cela s'explique par le raisonnement suivant : Dans la vie réelle, tous les membres de la société n'ont pas la même capacité à se faire entendre et à participer. Certaines parties prenantes ont plus d'argent à consacrer aux activités de lobbying ; d'autres ont un accès privilégié aux décideurs. En d'autres termes, des titulaires de droits égaux sont en concurrence avec des moyens inégaux pour attirer l'attention des responsables publics. Une réglementation du lobbying vise à équilibrer cette inégalité dans une certaine mesure par la transparence, l'intégrité et la participation.

##### Communication

Il existe plusieurs façons de décrire la relation entre le lobbyiste et l'agent public :

- **Communication**, par exemple, Australie, section 3.4 ; Canada, section 5.1.b ; Irlande, section 5.1 ; Royaume-Uni, section 2.1.
- Toute communication **orale** ou **écrite**, par exemple États-Unis, section 3.8.A.
- Communication dans le cadre d'une **action** structurée et **organisée**, par exemple Conseil de l'Europe, Projet de recommandation, Définition a).
- **Contact**
  - o Contact organisé et structuré, par exemple en Autriche, § 4.1.
  - o Contact non public, par exemple, Slovénie, article 4.11.
- Organiser une **réunion**, par exemple au Canada, section 5.1 (b).
- **Activité** (visant à influencer), par exemple Monténégro, article 2.

En principe, tous les **termes** ci-dessus peuvent être utilisés dans une réglementation sur le lobbying, selon la manière dont ils sont compris et les exceptions qui s'appliquent. Par exemple, le terme "contact non public" en Slovénie couvre déjà plusieurs exceptions : Chaque fois qu'il y a une audition publique au Parlement ou un échange public d'arguments, la loi sur le lobbying ne s'applique pas. Le raisonnement apparent derrière cela est que l'activité de lobbying est déjà transparente en raison de la nature publique de l'événement. En revanche, le terme "activité" (Monténégro) est certainement le plus large. Un prêtre qui prêche à sa congrégation sur des questions politiques ou un journaliste de média qui écrit un éditorial exercent des "activités visant à influencer" les fonctionnaires (par le biais de la congrégation ou du lectorat). Ainsi, la loi monténégrine doit énumérer davantage d'exceptions afin d'exclure les activités qu'elle ne veut pas couvrir accidentellement (comme les articles de presse ou les activités religieuses).

Il n'existe pas une grande différence entre la communication et le contact en tant que tel. Il est difficile d'imaginer comment un contact dans le but d'influencer n'est pas en même temps une forme de communication avec l'agent public. Cette boîte à outils législative choisit le terme de communication simplement pour la raison que deux des plus anciennes et des plus fortes lois sur le lobbying utilisent ce terme (Canada, États-Unis), et que deux lois **européennes** modernes le font également.

L'expression "contact organisé et structuré" pourrait ne pas fonctionner dans tous les pays. Elle exclurait les tentatives spontanées d'influence, qui peuvent jouer un rôle important. Elle offre également une **porte de sortie** assez facile aux lobbyistes qui veulent tricher et prétendre que le contact n'était pas "organisé et structuré". Le terme "contact non public" a l'inconvénient d'exclure d'emblée une grande partie des activités de lobbying. Quant aux exigences de transparence, elles peuvent être justifiées. Cependant, les lobbyistes ont également des obligations éthiques, comme celle de révéler le véritable bénéficiaire des activités de lobbying. Il semble donc préférable de viser une définition plus large du lobbying. Si les législateurs veulent exclure les activités de lobbying public de l'enregistrement, ils devraient le faire par une exception à l'obligation d'enregistrement, et non en les excluant de l'application entière de la loi.

L'alternative canadienne consistant à "organiser une **réunion**" constitue une clarification intéressante. Selon l'interprétation, l'organisation d'une réunion est déjà incluse dans la "communication en vue d'influencer [en fin de compte]" l'agent public. Par exemple, si le lobbyiste organise une rencontre entre le directeur d'une entreprise et un législateur influent, l'arrangement lui-même pourrait être considéré comme du lobbying au sens du paragraphe 1. En fonction du besoin de clarté juridique, les rédacteurs juridiques peuvent envisager d'inclure dans le paragraphe 1 une deuxième phrase, telle que : "Cela inclut l'organisation d'une réunion entre un agent public et le tiers". D'autres juridictions ont adopté la même position. Par exemple, la Commission mixte d'éthique publique de l'État de New York (JCOPE) a récemment émis un avis consultatif élargissant la loi sur le lobbying de l'État pour qu'elle s'applique aux "communications préliminaires visant à faciliter ou à permettre une éventuelle promotion substantielle". En d'autres termes, selon l'avis de la JCOPE, "lorsqu'une personne communique avec un agent public (ou son personnel) au nom d'un

client - dans le but de permettre au client de défendre explicitement ses intérêts devant l'agent public - le lobbying a commencé".<sup>29</sup>

Un communiqué de presse ou un rapport annuel ne sont pas des "communications" puisqu'ils visent le grand public. La Commission irlandaise des normes de la fonction publique a souligné dans ce contexte que "généralement, une communication qui vise un public général ou le public ne serait pas considérée comme du lobbying. Pour être considérée comme du lobbying, une communication doit être faite à un agent public désigné sur un sujet pertinent."<sup>30</sup>

Dans la pratique, l'une des principales questions est de savoir si les termes "communication" ou "contact" s'appliquent uniquement aux activités **initiées par le** lobbyiste. Par exemple, un ministre peut inviter les représentants de certaines entreprises à se consulter sur des questions de législation future. Le libellé du paragraphe 1 - ainsi que le libellé des lois existantes sur le lobbying - "ne fait aucune distinction quant à l'auteur de la communication".<sup>31</sup> également intéressant de noter qu'au moins une commission d'éthique aux États-Unis a adopté la position selon laquelle il n'est pas nécessaire que la question commerciale soit **explicitement discutée** pour qu'il y ait "communication". Dans le cas présent, une société d'ingénierie a payé une partie de chasse à laquelle participaient "des employés de la société et des fonctionnaires de l'État". La commission d'éthique du Texas a décidé que le voyage de chasse "est une communication visant à influencer l'action administrative, même si le but du voyage est d'influencer l'action de l'agence par la génération de bonne volonté et même si les affaires ne sont pas discutées pendant le voyage."<sup>32</sup>

Les définitions du lobbying sont quelque peu trompeuses. Elles se concentrent presque toutes uniquement sur le contact avec l'agent public, car c'est la clé ultime pour influencer la politique publique. Cependant, il faut garder à l'esprit que les lobbyistes consacrent la plupart de leur temps à des travaux **préparatoires** tels que la recherche et le suivi. Par exemple, en ce qui concerne le lobbying d'un projet de loi, les lobbyistes doivent savoir, entre autres, ce qui suit : Quelles sont les questions de fond en jeu ? Quel est l'historique de la législation existante ? Quelles sont les positions politiques des principales parties prenantes ? Comment transmettre au mieux le message du lobbying et à qui ? Toutefois, tant que ces activités restent purement internes, sans tentative d'influencer la politique publique, il n'est pas nécessaire de les rendre transparentes ou de fixer des limites éthiques (sauf, bien sûr, si un ancien fonctionnaire est impliqué). Au contraire, il semblerait difficile, d'un point de vue constitutionnel, de réglementer la liberté fondamentale de chacun de faire des recherches sur une question d'intérêt. Toutefois, il convient de noter que certains pays, comme le Monténégro, réglementent même ces étapes préparatoires. Les <sup>33</sup>travaux préparatoires peuvent également être pertinents dans les pays qui utilisent des **seuils de** temps ou d'argent consacrés au lobbying (voir ci-dessous les commentaires sur l'article 2, mot clé "*de minimis*"). Aux États-Unis par exemple, le terme "activités de lobbying" est défini comme "les contacts de lobbying et les efforts pour soutenir ces contacts, y compris les activités de préparation et de planification, les recherches et autres travaux de fond qui sont destinés, au moment où ils sont effectués, à être utilisés dans les contacts, et la coordination avec les activités de lobbying d'autres personnes" (section 3.7). " (section 3.7). Une approche similaire a également été choisie pour le registre de transparence de l'UE (article 7 de l'accord interinstitutionnel).

## **Direct, indirect**

<sup>29</sup> WileyRein Newsletter (mars 2016), [New York State Expands Lobbying Law to Cover Consultants](#), disponible sur [www.wileyrein.com](http://www.wileyrein.com), consulté le 31 août 2016.

<sup>30</sup> [Standards in Public Office Commission](#), disponible sur [www.lobbying.ie](http://www.lobbying.ie), consulté le 31 août 2016.

<sup>31</sup> La conclusion d'une banque publique sur une réunion de son directeur avec le ministre représentant la part de l'État, *The Irish Independent* (22/05/2016), [Banks differ on disclosure of meetings under new lobbying laws](#), disponible sur [www.independent.ie](http://www.independent.ie), consulté le 31 août 2016.

<sup>32</sup> Avis consultatif d'éthique n° 89, 10 décembre 1992, disponible sur [www.ethics.state.tx.us](http://www.ethics.state.tx.us), consulté le 31 août 2016.

<sup>33</sup> Monténégro, [loi sur le lobbying](#), n° 52/2014 du 16 décembre 2014, article 32 : " Les lobbyistes [...] préparent un avis d'expert avec les solutions proposées relatives aux lois et autres actes généraux, qui font l'objet du lobbying, et le fournissent au client du lobbying, accompagné de publications scientifiques, d'études de faisabilité, de résultats de recherche et d'autres documents pertinents à leur disposition, de la manière et dans les délais spécifiés dans le contrat sur le lobbying. ", disponible sur <http://antikorupcija.me>, consulté le 31 août 2016.

La communication **directe** avec un agent public est le cas normal, et est juridiquement assez peu problématique. Par exemple, un lobbyiste écrit à un législateur pour lui signaler qu'une loi en vigueur ne convient pas à son client et lui expliquer comment résoudre la situation.

L'alternative de la communication indirecte couvre les situations où un lobbyiste se tient derrière d'autres parties prenantes. Cela concerne principalement le lobbying dit "de **base**". Le lobbying de proximité ne transmet pas directement le message aux législateurs. Il s'agit plutôt d'un lobbyiste qui demande au grand public de contacter les législateurs et les représentants du gouvernement sur le sujet en question. La loi canadienne définit le lobbying de proximité comme suit : "Tout appel aux membres du public par l'intermédiaire des médias de masse ou par communication directe qui vise à persuader ces membres du public de communiquer directement avec un titulaire de charge publique dans le but de faire pression sur ce dernier pour qu'il endosse une opinion particulière." (Section 5.2.j). Un exemple est celui des cartes postales distribuées aux clients d'une société d'énergie avec la demande de les envoyer aux législateurs pour transmettre le message politique imprimé sur la carte postale. Autre exemple, un barreau peut envoyer un courriel à tous ses membres pour qu'ils contactent leur sénateur ou leur représentant afin de s'opposer à un projet de loi qui réduirait les frais juridiques des avocats. Le commissaire au lobbying du Canada a déclaré que le lobbying de proximité peut se faire par n'importe quel moyen, comme " des publicités, des sites Web, l'organisation d'une campagne d'envoi de lettres, ou par le biais d'outils de médias sociaux tels que (mais pas seulement) Facebook ou Twitter ". " <sup>34</sup>

Les rédacteurs juridiques pourraient trouver que la communication "indirecte" est un terme trop vague pour couvrir le lobbying de proximité. Une option dans ce contexte pourrait être la formulation de la loi irlandaise, qui précise en outre que le lobbyiste doit "**gérer ou diriger**" la communication. Dans l'exemple ci-dessus, il s'agirait de l'envoi concerté de cartes postales à des clients avec l'intention apparente de les intégrer dans une campagne de lobbying plus large.

Le lobbying de base ne doit pas être confondu avec les **campagnes de base**. Les campagnes à la base peuvent être, mais ne doivent pas nécessairement être du lobbying. Par exemple, lorsque des personnes au niveau local s'associent à une action collective afin de protester contre la construction d'un centre commercial dans leur quartier, elles ne font que promouvoir ensemble leurs propres intérêts, sans être des lobbyistes au sens du paragraphe 3. Si, dans le même cas, le promoteur du centre commercial engage un lobbyiste afin de mobiliser les citoyens en faveur du centre, il s'agirait techniquement de lobbying. C'est pour cette raison qu'en Australie, les "pétitions ou communications de type campagne populaire visant à influencer une politique ou une décision gouvernementale" sont explicitement exclues de la définition du lobbying (section 3.4.d).

Le lobbying de proximité ne doit pas non plus être confondu avec l'"**astroturfing**". L'astroturf est une marque américaine de moquette synthétique conçue pour ressembler à de l'herbe naturelle. L'"astroturfing" est donc un jeu de mots pour désigner une fausse version du lobbying "de base". Habituellement, dans le lobbying de base, il est quelque peu transparent qui mobilise les masses, comme par exemple dans le cas mentionné des cartes postales avec un message de lobbying imprimé. Avec l'astroturfing, un lobbyiste se cache derrière les efforts de la base, mais les fait apparaître comme étant déclenchés uniquement par les citoyens concernés (= lobbying de la base). Par exemple, les médias américains rapportent que des entreprises pharmaceutiques ont parrainé des groupes de rencontre de patients qui ont fait pression sur les intérêts des entreprises alors que le lobbying n'apparaissait que sous le drapeau de ce groupe d'entraide. <sup>35</sup>

Certaines lois sur le lobbying utilisent des formulations au lieu de "indirect" qui visent plus directement les formes de lobbying de base et d'astroturfing. Par exemple, la loi sur le lobbying de l'État de Providence définit cette partie du lobbying comme "le fait d'agir directement ou de **solliciter**

---

<sup>34</sup> *Commissaire au lobbying*, disponible sur <https://lobbycanada.gc.ca>, consulté le 31 août 2016.

<sup>35</sup> New York Times (14 décembre 2013), *The Selling of Attention Deficit Disorder*, disponible sur [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com), consulté le 31 août 2016.

**d'autres personnes** pour agir" afin d'influencer la politique publique. <sup>36</sup>La Commission mixte d'éthique publique de l'État de New York (JCOPE) a défini le lobbying de proximité dans l'un de ses avis comme "une tentative d'influencer un agent public par un **appel à l'action**, c'est-à-dire [s'il] sollicite ou **exhorte le public**, ou une partie du public, à contacter un ou plusieurs agents publics". <sup>37</sup>À cette fin, la loi irlandaise a choisi la formulation "make, manages or directes" afin de couvrir également les cas de communication indirecte qui sont "dirigés" par le lobbyiste.

À cet égard, le lobbying peut exploiter les **médias**. C'est le cas, lorsque le lobbyiste se cache derrière une communication médiatique sans révéler le lobbying professionnel qui se cache derrière. Le JCOPE aborde ces cas en incluant ce qui suit dans le lobbying indirect : "Un consultant qui contacte un média dans le but de l'amener à promouvoir le message de son client dans un éditorial" et "les consultants en médias rémunérés qui sont engagés pour promouvoir de manière proactive les intérêts de leur client par le biais des médias". <sup>38</sup>Toutefois, de nombreuses lois sur le lobbying excluent explicitement les médias de leur application (voir ci-dessous l'article 2). Cette approche peut éviter des complications constitutionnelles concernant la liberté de la presse. Néanmoins, les rédacteurs juridiques doivent examiner dans ce cas si les lois sur les médias prévoient des restrictions et des divulgations suffisantes lorsque des intérêts commerciaux ou autres intérêts tiers sont à l'origine d'une publication (voir annexe 2).

Les lois sur le lobbying, comme toutes les règles d'intégrité, peuvent conduire à des cas difficiles à trancher. Par exemple : Les vendeurs se livrent-ils à des activités de lobbying s'ils effectuent des robocalls ou des appels téléphoniques en direct délivrant un message de lobbying populaire au nom d'un client à des membres du public ? Selon le langage littéral du paragraphe 1, cela semble être le cas. De tels cas illustrent la nécessité d'un organe de surveillance ayant le pouvoir de fournir des conseils sur de tels cas dans la **zone grise** des définitions (voir ci-dessous à l'article 9).

### **Officiels**

Dans une démocratie, les **citoyens** sont constamment l'objet de "lobbying", c'est-à-dire de tentatives d'influence. Les campagnes électorales tentent de les persuader de voter pour un parti politique, les articles des médias tentent de façonner leur opinion politique, les églises tentent de promouvoir les valeurs religieuses de leurs fidèles, les entreprises tentent de rendre les citoyens fidèles à leurs produits, etc. Toutes ces activités manifestent les libertés fondamentales d'une société démocratique. Dans le même temps, diverses lois fixent des limites à l'abus de ces libertés (lois sur le financement politique, lois sur les médias, lois anti-sectes, lois sur la protection des consommateurs, etc.)

Les lois sur le lobbying concernent une cible d'influence différente : les **agents publics**. Ils sont responsables des politiques publiques et de l'établissement des règles. Le paragraphe 2 définit largement le terme, tel que promu par le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) <sup>39</sup>ou la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC). Le libellé est tiré de l'article 2, paragraphe (a) de la CNUCC. Elle vise à inclure le cercle le plus large possible d'agents publics. Les lois nationales, qui se concentrent uniquement sur les représentants de haut niveau du gouvernement central, laissent de côté d'autres décideurs importants aux niveaux **régional** ou local de l'État (Royaume-Uni, section 2.3 : "Minister of the Crown or permanent secretary"). Les **conseillers** constituent un ajout important, car, en particulier, les collaborateurs politiques des membres des parlements ne comptent pas nécessairement comme des agents publics dans toutes les juridictions. Il est évident que la définition devra être adaptée au contexte national.

---

<sup>36</sup> Providence Journal (6 juillet 2016), *Raimondo : Lobbying law makes rules 'clear, simple, consistent and transparent'*, disponible sur [www.providencejournal.com](http://www.providencejournal.com), consulté le 31 août 2016.

<sup>37</sup> WileyRein Newsletter (mars 2016), *New York State Expands Lobbying Law to Cover Consultants*, disponible sur [www.wileyrein.com](http://www.wileyrein.com), consulté le 31 août 2016.

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> " Le GRECO a donné une construction large à la notion d'agent public comme englobant le personnel de tous les services du secteur public. Ainsi, les exigences en matière d'éthique et de lutte contre la corruption concernent tous les agents qui exercent une activité au sein de l'administration à titre permanent ou temporaire, qu'ils exercent ou non des prérogatives effectives de l'autorité de l'État. ", GRECO (2012), *Leçons tirées des trois cycles d'évaluation (2000-2010)*, page 11, disponible sur [www.coe.int](http://www.coe.int), consulté le 31 août 2016.

À première vue, il semble étrange d'inclure les fonctionnaires **judiciaires**, puisque les décisions judiciaires ne sont pas incluses dans la définition. Cependant, les fonctionnaires judiciaires prennent également des décisions administratives. Cela inclut les nominations à des postes judiciaires ou l'acquisition de services et de biens pour l'administration judiciaire. En particulier, les nominations judiciaires peuvent avoir une influence significative sur la politique publique et devraient donc faire partie d'une loi sur le lobbying.

Le lobbying "**de base**" vise à influencer les citoyens en les mobilisant sur des questions politiques (voir ci-dessus sous les mots-clés "direct, indirect"). Cependant, le but ultime d'une telle campagne est toujours que ces citoyens exercent une pression sur les agents publics. Ainsi, l'inclusion du lobbying "de base" ne s'écarte pas du principe selon lequel les agents publics sont la cible de l'influence.

Il est intéressant de noter qu'aux Etats-Unis, les éléments suivants sont inclus dans le terme "agent public" : " un **parti politique** national ou d'État ou toute unité organisationnelle de celui-ci " (Section 3.15.E) ou " une unité nationale, régionale ou locale d'un gouvernement **étranger**. "(Section 3.15.F).

Pour les agents publics travaillant dans des **organisations internationales**, voir ci-dessous l'article 11. Pour les agents publics travaillant dans des entités privées, voir ci-dessous le mot-clé "Décision".

### **Influence**

La majorité des lois sur le lobbying **incluent** le terme " influence " dans la définition du lobbying : Australie (article 3.4) ; Autriche (§ 4.1) ; Lituanie (article 2.3), Monténégro (article 2), et Slovénie (article 4.11). De même, le projet de recommandation du Conseil de l'Europe (définition a) et la norme internationale des ONG (définition 1) contiennent cet élément.

Le Canada, l'Irlande et le Royaume-Uni font simplement référence à la "communication avec un agent public" concernant des questions de politique publique, **sans faire de l'"influence"** une exigence **explicite**. Dans ces lois, l'élément d'influence est introduit "par la petite porte" par le biais d'exceptions. Par exemple, en Irlande, "toute question relative uniquement à la mise en œuvre d'une politique, d'un programme, d'un texte législatif ou d'un prix, ou de nature technique" n'est pas considérée comme du lobbying (section 5.9). Dans ces cas, la politique de base elle-même ne peut plus être influencée. La loi américaine fait une référence encore plus explicite à l'"influence" en excluant de la définition du lobbying "une demande de réunion, une demande de statut d'une action, ou toute autre demande administrative similaire, si la demande n'inclut pas une tentative d'influencer" l'agent public (Section 3.8.B).

Les **deux** approches sont évidemment viables et peuvent conduire aux mêmes résultats, si elles sont formulées en conséquence. L'avantage de la loi irlandaise est qu'il n'est pas nécessaire de prouver que le lobbyiste avait l'intention d'influencer l'agent public. Cela s'est avéré difficile dans certaines juridictions :<sup>40</sup> "Les fonctionnaires canadiens ont été déçus de découvrir que les poursuites proposées ont dû être abandonnées parce que le procureur de la Couronne a conclu que : ... à la lumière de l'insuffisance de preuves établissant qu'une tentative d'influence avait eu lieu et étant donné qu'il n'y avait aucune probabilité d'obtenir une condamnation, aucune accusation criminelle ne serait déposée... [...] En conséquence de cette détermination, les références aux tentatives d'influence ont été ultérieurement supprimées de la loi canadienne et le lobbying a été décrit en termes de communications 'à l'égard' de la législation, des politiques et ainsi de suite. " Cependant, il semble qu'il soit encore possible de conclure à l'intention d'influencer à partir des circonstances dans d'autres juridictions.

Les deux approches nécessitent des exceptions pour les actions qui ne doivent pas être considérées comme des tentatives d'influence des agents publics. Les **demandes d'information** ont leur place ici. Si, par exemple, un "membre d'une société d'ingénierie demande à un fonctionnaire du ministère des transports quels sont les projets de construction d'autoroutes prévus par le ministère", il ne s'agit

---

<sup>40</sup> Voir OCDE (2009), *ibid*, page 55.

pas d'une "communication visant à influencer une action administrative" et elle n'est pas considérée comme du lobbying.<sup>41</sup> Il est évident que le cas est différent, où l'employé de la société d'ingénierie "passe une grande partie du déjeuner à vanter les mérites de la société d'ingénierie".<sup>42</sup>

Dans la pratique, des questions peuvent se poser quant aux conditions requises pour l'"influence". A première vue, la **discrétion de** l'agent public pourrait être un critère décisif : Comment pourrait-on influencer un agent public qui n'a aucun pouvoir de décision dans un cas donné ? Cependant, la discrétion n'est pas le seul critère. Les agents publics peuvent ne pas avoir de pouvoir de décision, mais ils peuvent communiquer ou même promouvoir certaines idées au sein de l'administration. L'assistant d'un législateur n'a aucun pouvoir de décision en termes de pouvoirs parlementaires. Cependant, influencer l'assistant peut être déterminant pour influencer finalement le législateur lui-même. En ce sens, par exemple, un avis consultatif de la Commission d'éthique du Texas a précisé que la réglementation texane en matière de lobbying "régit toute communication aux fonctionnaires ou aux employés des agences d'État visant à influencer l'action de l'agence, indépendamment du fait que la communication soit faite à une personne qui a l'autorité réelle pour effectuer le changement". "D'autre part,<sup>43</sup> la loi sur le lobbying du Colorado limite son champ d'application à une liste de fonctionnaires de haut niveau (présumés avoir un pouvoir discrétionnaire) et, à part cela, aux "fonctionnaires chargés de l'élaboration des règles". Ces fonctionnaires sont définis comme ayant "la compétence ou l'autorité" pour adopter "une règle", "un taux" ou "une norme" (chacun étant défini plus précisément).<sup>44</sup>

### **Décision**

De nombreuses lois sur le lobbying **énumèrent** les formes spécifiques de décisions qui sont couvertes par la loi sur le lobbying (par exemple, le Canada, section 5.1.a ; l'Irlande, section 5.9 ; les États-Unis, section 8.3.A). D'autres lois sur le lobbying ne contiennent qu'une **clause générale** (par exemple, Autriche, § 1.1 ; Lituanie, article 2.3 ; Slovénie, article 4.11). L'Australie suit une forme intermédiaire en combinant une clause générale avec une énumération non exhaustive : " la prise de décision, y compris l'élaboration ou la modification de la législation, le développement ou la modification d'une politique ou d'un programme gouvernemental, l'attribution d'un contrat ou d'une subvention gouvernementale ou l'allocation de fonds " (article 3.4). En optant pour l'énumération, les rédacteurs juridiques devront s'assurer que la liste est suffisamment complète. Les énumérations susmentionnées peuvent servir d'inspiration. Se concentrer uniquement sur les décisions **parlementaires** ne semble pas être suffisant (Pologne, article 2). D'importantes décisions publiques sont également prises par le pouvoir **exécutif** (y compris les organes indépendants), comme les décisions antitrust, les approbations de surveillance des marchés financiers ou les garanties de renflouement. Au niveau **régional/local**, il est évident que, par exemple, les permis de construire, les marchés publics ou le zonage des terrains peuvent avoir un impact économique significatif et justifieraient donc des efforts de lobbying respectifs. L'influence sur les décisions doit être interprétée de manière à couvrir également les tentatives visant à empêcher la prise de décision ou l'inscription d'une question à l'ordre du jour des décisions.

L'élément de "décision" est important pour distinguer l'**expression générale** d'une opinion des cibles du lobbying. Par exemple, le représentant d'une entreprise peut demander au Premier ministre, lors d'une réception, de "mettre davantage l'accent sur la croissance économique". Cette remarque est dans l'intérêt de l'entreprise mais ne vise aucune décision concrète et n'est donc pas du lobbying (à moins bien sûr qu'il ne s'agisse d'une allusion à une décision politique spécifique, telle qu'une décision antitrust en suspens concernant l'entreprise).

---

<sup>41</sup> Avis consultatif d'éthique n° 89, *ibid.*

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> Colorado [Sunshine Law](#), section 24-6-301, 1.7, en combinaison avec les Secretary of State Rules Concerning Lobbyist Regulation (8 CCR 1505-8), règle 2.1, disponible sur [www.sos.state.co.us](http://www.sos.state.co.us), consulté le 31 août 2016.

Bien entendu, la prise de décision publique peut également être le fait d'**organisations privées exerçant** des fonctions publiques. En ce sens, le terme est compris de manière fonctionnelle ("La décision sert-elle une fonction publique ?") plutôt que formelle ("La décision a-t-elle été prise par une entité privée ou publique ?").

### **Excursus : les décisions judiciaires**

Les juges et les décisions judiciaires peuvent être une **cible** intéressante pour les lobbyistes. Il suffit de penser à l'impact financier considérable que peut avoir une décision de la Cour de justice des Communautés européennes ou d'une haute juridiction nationale, par exemple dans le domaine bancaire, antitrust ou du droit du travail. De même, il serait naïf de penser que les combats sur des questions très controversées comme l'avortement ou l'immigration ne se déroulent que dans l'arène des responsables administratifs ou législatifs. Bien souvent, ce sont finalement les juges qui décident de la légalité ou de la constitutionnalité de ces réformes. Aux États-Unis, des chercheurs ont constaté que "l'affirmation selon laquelle les groupes d'intérêt exercent un lobbying contre-actif auprès de la plus haute juridiction du pays est étayée". Leurs "conclusions indiquent que, comme les branches élues du gouvernement, la Cour suprême est considérée à juste titre comme un champ de bataille pour la politique publique où les intérêts organisés s'affrontent dans leurs tentatives de graver leurs préférences politiques dans la loi".<sup>45</sup> intéressant de noter dans ce contexte que l'Association autrichienne des juges a demandé que la nouvelle loi autrichienne sur le lobbying inclue les juges afin de leur fournir une protection claire contre le lobbying.<sup>46</sup>

Cependant, les décisions de justice **ne sont pas** encore **incluses** en tant que cible dans la définition du lobbying dans aucune réglementation existante en la matière, et les recommandations internationales n'appellent pas à une telle inclusion. La raison principale est probablement que leur inclusion enverrait un mauvais signal. Le lecteur de la loi aurait l'impression que le lobbying auprès des juges peut être une option **légale**, alors qu'il ne l'est pas : Les normes internationales, les constitutions et de nombreuses lois nationales interdisent toute interférence avec l'indépendance des juges. Les normes internationales, les constitutions et de nombreuses lois nationales interdisent toute ingérence dans l'indépendance des juges. Les limitations des *contacts ex parte*, telles qu'elles existent dans de nombreuses juridictions, servent notamment cet objectif.<sup>47</sup> En d'autres termes, l'inclusion des décisions judiciaires dans les réglementations sur le lobbying pourrait "ouvrir les vannes" de la légitimation du lobbying dans le secteur judiciaire.

Une alternative pourrait consister à **interdire** totalement le lobbying dans le secteur judiciaire s'il est exercé par des lobbyistes. Toutefois, cela pourrait ne pas fonctionner dans tous les contextes locaux. Par exemple, une ONG de défense des droits de l'homme pourrait rédiger un article d'opinion dans un journal pour inciter la Cour constitutionnelle à examiner les ramifications d'une affaire en cours et suggérer l'orientation de la future décision. Techniquement, cela serait probablement considéré comme du lobbying. Toutefois, un tel **débat public** devrait-il être interdit ? La même question se pose lorsque le lobbying dans le secteur judiciaire serait interdit à quiconque, et pas seulement aux lobbyistes.

Il semble donc qu'il soit plus sage de fixer des restrictions au lobbying des décisions judiciaires dans les lois concernant le **secteur judiciaire**. Les rédacteurs de lois doivent donc revoir en particulier les points suivants :

- Code de conduite des juges (interdisant de discuter des affaires en cours avec des parties prenantes extérieures) ;
- Interdiction de l'influence induite des juges ;

---

<sup>45</sup> Solowiej L.A. et al. (juillet 2009), *Counteractive Lobbying in the U.S. Supreme Court*, American Politics Research 37 (4) : 670-699, disponible sur <http://apr.sagepub.com>, consulté le 31 août 2016.

<sup>46</sup> Association nationale des juges (19 juillet 2011), *Prise de position sur le projet de loi sur le lobbying* (allemand), disponible sur [www.parlament.gv.at](http://www.parlament.gv.at), consulté le 31 août 2016.

<sup>47</sup> Mayer L.H. (2008), *What Is This "Lobbying" That We Are So Worried About ?* Yale Law & Policy Review 26:485, 529.

- Règles de procédure relatives à la soumission d'avis juridiques par des tiers (par exemple, lettres d'*amicus curiae*).

Les rédacteurs juridiques doivent être conscients du fait que des **sanctions** suffisantes pour influencer les juges font souvent défaut (en dehors de la corruption ou du trafic d'influence). Même si des infractions spécifiques existent à cet égard, on peut se demander si elles couvrent toutes les formes de lobbying indu. Le code pénal tchèque, par exemple, érige en infraction pénale l'"ingérence dans l'indépendance d'un tribunal" : "Quiconque influence un juge pour qu'il manque à ses devoirs dans une procédure devant un tribunal sera condamné à une peine d'emprisonnement".<sup>48</sup> Un lobbyiste peut toujours faire valoir qu'il n'avait pas l'intention de pousser le juge à "manquer à ses devoirs".

Comme pour les parlementaires, les juges des tribunaux supérieurs ont souvent des **experts juridiques** qui préparent leurs décisions. Ce personnel doit également être inclus dans les règlements respectifs interdisant l'influence indu.

## **Paragraphe 2 - Agents publics**

Pour la définition de ce terme, voir les commentaires ci-dessus sur le paragraphe 1, mot clé "fonctionnaires".

## **Paragraphe 3 - Lobbyiste**

### ***Interactions normales entre citoyens***

Sans l'élément "lobbyiste", la définition du paragraphe 1 serait **trop large** : Elle inclurait les interactions normales des citoyens avec leurs législateurs ou avec l'administration de l'État dans leur vie quotidienne. Le paragraphe 3 a pour fonction d'exclure ces interactions normales des citoyens du champ d'application en définissant le terme "lobbyiste", comme le font d'une manière ou d'une autre toutes les lois sur le lobbying.

Le projet de recommandation du **Conseil de l'Europe** indique dans ce contexte : " La réglementation juridique du lobbying ne devrait pas, sous quelque forme ou de quelque manière que ce soit, porter atteinte au droit démocratique des individus : a. d'exprimer leurs opinions et d'adresser des pétitions aux agents publics, aux organes et aux institutions, que ce soit individuellement ou collectivement ; b. de faire campagne pour un changement politique et une modification de la législation, de la politique ou de la pratique dans le cadre d'activités politiques légitimes. " (C.4). La Norme **internationale des ONG** recommande que la réglementation du lobbying "n'entrave pas les droits individuels de réunion, de libre expression et de pétition auprès du gouvernement".

Les citoyens ne font souvent part de leurs préoccupations individuelles à leurs législateurs que s'il existe un certain degré de **confidentialité**. Les constitutions protègent parfois cette confidentialité. En Allemagne, par exemple, la Constitution donne aux membres du Parlement le droit de "refuser de témoigner au sujet de personnes qui leur ont confié des informations en leur qualité de membres du Bundestag [Parlement], ou à qui ils ont confié des informations en cette qualité, ainsi que des preuves concernant ces informations elles-mêmes".<sup>49</sup> Selon les commentaires juridiques, ce droit s'étend à toutes les procédures publiques. L'exposition des pétitions privées par le biais de la transparence du lobbying dissuaderait les citoyens d'agir en dehors du courant politique dominant et réduirait considérablement la diversité des intérêts qui alimentent le processus démocratique, ce qui va à l'encontre de l'objectif de la réglementation du lobbying. Par exemple, un citoyen oserait-il demander à son législateur de remettre en question une loi pénale interdisant le mariage entre parents, ou oserait-il chercher à criminaliser la circoncision religieuse des mineurs, si les lettres sur ces questions devenaient des informations publiques en vertu des lois sur le lobbying ?

### ***Intérêt des tiers***

Il existe principalement **trois options** pour protéger la liberté des citoyens :

<sup>48</sup> Section 169a para. 1 du [code pénal tchèque](#), disponible sur [www.coe.int](#), consulté le 31 août 2016.

<sup>49</sup> Article 47 de la [Constitution allemande](#), disponible sur [www.gesetze-im-internet.de](#), consulté le 31 août 2016.

- Liste de toutes les **activités** des citoyens qui sont exemptées du champ d'application de la réglementation sur le lobbying.
- Limitation du lobbying aux activités **rémunérées**
- Limiter le lobbying aux influences dans l'intérêt d'un **tiers**.

Il est intéressant de noter que les normes internationales suivent plutôt la première approche (recommandation du Conseil de l'Europe, norme internationale des ONG), alors qu'aucune loi sur le lobbying ne le fait. Cela semble indiquer que cette approche est viable pour le niveau plutôt général des principes internationaux, mais pas lorsqu'il s'agit de technique législative. Essayer de décrire toutes les **activités** possibles **des citoyens** est tout simplement une tâche trop vaste. Elle comporte le risque d'omettre un aspect essentiel et donc de limiter de manière injustifiée la liberté des citoyens.

Une autre option pourrait consister à limiter le lobbying aux activités **rémunérées**. Pour le lobbying en général, ou certaines formes de lobbying, les lois formulent la référence à la rémunération comme suit : "à titre onéreux" (Irlande) ; "dans le cadre d'une activité commerciale et à titre onéreux" (Royaume-Uni) ; "à titre de compensation financière ou autre pour des services" (États-Unis). Cependant, si le lobbying est limité aux seules activités rémunérées, cela comporte deux risques principaux. Premièrement, il n'est pas clair si les employés, les propriétaires ou les membres du conseil d'administration d'une entreprise relèvent toujours des activités rémunérées. De même, un lobbyiste-conseil peut ne pas toujours demander une rémunération à un client (potentiel) alors qu'il exerce déjà des activités de lobbying en son nom. Deuxièmement, le public a également intérêt à connaître les influences du lobbying qui ne sont pas rémunérées. Cela concerne par exemple les associations ou fondations *bénévoles* et les hommes d'affaires individuels.

La plupart des lois sur le lobbying, sinon toutes, suivent la troisième approche. Cela semble indiquer que la référence à un **tiers** est l'option préférée lorsqu'il s'agit de technique législative. Il existe plusieurs termes pour désigner un tiers : "client" (Autriche, Canada, Lituanie, Monténégro et États-Unis), "tiers" (Pologne), "client tiers" (Australie), "autre personne" (Irlande, Royaume-Uni).

La relation avec le tiers est formulée soit "pour le **compte** de" (pays de common law), soit "dans l'**intérêt** de" (Autriche, par exemple). Ces termes sont parfois définis plus précisément dans les lois nationales. Le terme "pour le compte" est probablement un peu plus précis : Le lobbying au nom d'une grande banque est probablement aussi dans l'intérêt d'autres banques, mais pas en leur nom. L'expression "dans l'intérêt de" pourrait donc, dans certains contextes nationaux, être quelque peu trompeuse car elle présume que n'importe qui est automatiquement un client ou un lobbyiste dans le processus, dont les intérêts profitent également du lobbying. D'autre part, l'expression "pour le compte de" pourrait être trop étroite : Lorsque le lobbyiste cache qu'il agit pour le compte d'un tiers, on pourrait essayer de faire valoir qu'il n'agit pas "pour le compte" (même si dans la pratique juridique de probablement tous les pays qui suivent ce modèle, l'action "pour le compte" serait incontestée dans ce cas).

### **Sous-section a**

Les intérêts **commerciaux** des **particuliers** constituent un défi particulier. L'élément "tiers" ne fonctionne pas dans ce cas. Il s'agit par exemple d'un riche homme d'affaires qui fait pression sur le parlement régional pour qu'il adopte une loi qui transformerait de grandes parcelles de (l'ancien) terrain agricole qu'il possède en terrains à bâtir. L'homme d'affaires ne fait pas de lobbying pour un tiers et ne reçoit pas de rémunération pour ses propres tentatives de lobbying. En tant que tel, il ne relèverait pas de la définition du lobbying si cette définition contenait le terme "tiers" comme élément obligatoire. Le paragraphe 3 (a) résout ce problème. L'"intérêt entrepreneurial" distingue le "lobbyiste individuel" des citoyens normaux qui interagissent avec l'État. Le paragraphe 3 (a) est reflété par une exception à l'article 2 (a) (i) (voir ci-dessous) pour les citoyens agissant dans leur propre intérêt non entrepreneurial.

L'Irlande définit l'intérêt entrepreneurial par l'emploi de personnel (section 5.2), et en incluant toute personne qui "fait des communications pertinentes sur le développement ou le **zonage de terrains** en vertu des lois sur la planification et le développement de 2000 à 2014", sauf si cela concerne la

"résidence privée principale de l'individu" (section 5.5.a et 5.5.c). La raison d'être de cette disposition est claire : les propriétaires de terrains qui ont un intérêt commercial à un zonage favorable de leurs terrains présentent un risque de distorsion de la politique publique dans l'intérêt de leur entreprise. En Australie, par exemple, des chercheurs ont quantifié la valeur des connexions politiques des promoteurs immobiliers dans les décisions de rezonage représentant "plusieurs milliards de dollars" à travers l'Australie chaque année. Ils ont constaté que "les promoteurs liés à des réseaux contenant des politiciens et des bureaucrates avaient 19 % plus de chances - et ceux au centre des réseaux 44 % plus de chances - d'obtenir des décisions favorables que les "outsiders"". L<sup>50</sup>Autriche adopte une approche plus large en précisant que les "intérêts **entrepreneuriaux**" (§ 2.2) des citoyens individuels ne sont pas exemptés de la définition du lobbying.

La formulation de la sous-section a dans cette boîte à outils combine à la fois le droit irlandais et autrichien. Le terme "**intérêt entrepreneurial**" est défini au paragraphe 4 en utilisant une référence aux dispositions légales nationales pertinentes dans le droit fiscal ou le droit des affaires (par exemple, "activité planifiée pour générer des bénéfices"). Il est intéressant de noter que la norme internationale des ONG indique ce qui suit à cet égard : "Interactions avec les citoyens - l'interaction de citoyens individuels avec des agents publics concernant leurs affaires privées ne doit pas être considérée comme du lobbying, sauf lorsqu'elle peut concerner des intérêts économiques individuels d'une taille ou d'une importance suffisante pour compromettre potentiellement l'intérêt public." (Définitions 5).

### **Sous-section b**

Pour les raisons mentionnées ci-dessus, ce kit d'outils utilise la formulation "dans l'intérêt d'un tiers" dans la sous-section b. L'élément "dans le cadre de l'**activité professionnelle**" distingue les "lobbyistes-conseils" des citoyens ordinaires. Par exemple, un membre de la famille peut écrire une lettre à un législateur "au nom" d'un autre membre de la famille qui ne peut pas prendre soin de lui-même. Si elle était prise au pied de la lettre, la définition du lobbying du paragraphe 1 s'appliquerait. Cependant, la lettre est écrite dans l'intérêt d'un tiers, mais le membre de la famille ne l'écrit pas dans le cadre d'une entreprise. "Dans le cadre d'une activité commerciale" ne signifie pas nécessairement une rémunération pour chaque activité, comme cela a déjà été mentionné ci-dessus. Elle couvre donc également les activités pour lesquelles un lobbyiste professionnel contacte déjà un agent public dans l'intérêt d'un client (potentiel) afin de s'assurer de futures affaires.

Si des clarifications supplémentaires ne semblent pas nécessaires concernant la sous-section b, il convient de noter les **variantes** suivantes d'autres exemptions explicites : "les communications faites par ou pour le compte d'un individu et relatives à ses affaires privées" (Irlande, section 5.5). L'Australie aborde cette question en excluant du champ d'application "les personnes faisant des représentations pour le compte de parents ou d'amis au sujet de leurs affaires personnelles" (section 3.5 c). La Lituanie prévoit une exemption pour " une opinion exprimée par une personne physique [...], sauf dans les cas où cette personne physique agit dans l'intérêt d'un client des activités de lobbying " (article 7.6).

### **Sous-section c**

Le lobbyiste interne est probablement le cas le plus simple : Il/elle fait du lobbying dans l'intérêt d'un tiers, l'employeur, et le fait dans un contexte professionnel. Si la rémunération, le salaire, est la règle, elle n'est pas une obligation. Par exemple, les membres d'un conseil d'administration peuvent ne pas toujours être rémunérés mais agir dans le cadre d'une motivation ou d'une obligation professionnelle liée à la personne morale.

### **Sous-section d**

Les sous-sections a à c couvrent toutes les situations dans lesquelles des personnes physiques agissent en tant que lobbyistes. Cela inclut les personnes travaillant à *titre bénévole* dans des organisations à but non lucratif (sous-section c "mandat similaire"). Cependant, les sous-sections a à c ne couvrent pas toutes les personnes morales qui sont **derrière** ces lobbyistes personnes

---

<sup>50</sup> The Guardian (27 mai 2015), *Developers with strong political connections '44% more likely to win favourable decisions'*, disponible sur [www.theguardian.com](http://www.theguardian.com), consulté le 31 août 2016.

physiques. Il s'agit notamment des ONG, des associations commerciales ou des sociétés industrielles. Elles sont la véritable force motrice derrière les lobbyistes. Par conséquent, trois arguments politiques sont généralement avancés pour inclure ces personnes morales derrière les lobbyistes :

- Ils devraient également assurer la **transparence** du lobbying ;
- Ils disposent d'**informations dont** il est peu probable qu'elles soient disponibles pour les lobbyistes internes individuels (par exemple, les dépenses totales de lobbying) ;
- Les règles d'**intégrité** devraient également s'appliquer à eux ;
- Ils doivent être soumis à des **sanctions** s'ils sont co-responsables des violations.

Aucun de ces arguments n'est nécessairement convaincant. La **déclaration** par les tiers ne ferait généralement que doubler les informations déjà communiquées par les lobbyistes "en première ligne". Toutefois, il semble efficace d'obliger le tiers à faire un rapport consolidé s'il emploie des lobbyistes (voir ci-dessous l'article 4, paragraphe 3). Les règles d'**intégrité** ne peuvent s'appliquer qu'aux personnes physiques qui contactent effectivement des agents publics. Les personnes morales sont néanmoins **responsables du** fait d'autrui en cas de violation (article 10, paragraphe 5). Le fait de se concentrer sur les personnes physiques qui entrent en contact avec l'agent public peut apporter de la clarté à une définition qui est généralement déjà assez complexe dans toutes les lois sur le lobbying.

Néanmoins, certaines lois sur le lobbying définissent les groupes d'intérêt et autres parties prenantes, parfois comme des lobbyistes (Irlande, section 5.2.c), et parfois simplement comme une **catégorie distincte** (par exemple, Autriche, § 4.8). La motivation peut être de les soumettre à des obligations d'enregistrement spéciales (Autriche, § 12). La motivation peut également être d'appliquer des seuils différents selon les parties prenantes, comme les clauses *de minimis* (article 2).

Il faut garder à l'esprit que pour une même activité de lobbying, **plusieurs** personnes physiques peuvent être lobbyistes. Par exemple, un lobbyiste interne peut engager un consultant externe en lobbying et coordonner ses activités avec lui. Si le consultant en lobbying établit le contact effectif avec l'agent public, le lobbyiste interne fera du lobbying "indirect" par l'intermédiaire du consultant, alors que ce dernier est le lobbyiste direct.

Il est évident que toutes les options ci-dessus indiquées dans les sous-sections a-d peuvent être **combinées** en d'infinies variations d'une même définition du lobbying. Par exemple, l'Irlande suit une combinaison de l'approche par tiers et de l'approche par rémunération, et inclut en même temps les individus agissant pour leurs propres intérêts fonciers commerciaux.

Le paragraphe 3 est conforme au projet de recommandation du **Conseil de l'Europe** : " Les activités de lobbying exercées par au moins les catégories suivantes devraient être soumises à une réglementation légale : a. Les lobbyistes-conseils agissant pour le compte d'un tiers ; b. Les lobbyistes internes agissant pour le compte de leur employeur ; c. Les organisations ou organes représentant des intérêts professionnels ou d'autres intérêts sectoriels. " (au point "B. Champ d'application"). Les "organisations ou instances" sont couvertes au paragraphe 3 par les lobbyistes-conseils ou les lobbyistes salariés qui les représentent.

#### **Paragraphe 4 - Intérêts entrepreneuriaux**

Le paragraphe 4 lie la définition de l'intérêt entrepreneurial (paragraphe 3, alinéa a) aux définitions existantes dans le droit national, comme le droit fiscal ou commercial.

#### **Article 2. - Exceptions**

**Les communications suivantes sont exemptées du champ d'application de l'article 1, paragraphe 1 :**

(a) *Parties prenantes*

- i. **[Par ou pour le compte de toute personne physique concernant ses propres intérêts non entrepreneuriaux ;**
- ii. **[Agents publics] Par des agents publics en leur qualité d'agents publics ;**
- iii. **[Par le personnel au nom d'un pays ou d'un territoire étranger ou d'une organisation internationale ;**
- iv. **[Médias] Par les journalistes et autres acteurs des médias en leur qualité de tels acteurs ;**
- v. **[Autre] [A définir ; voir les commentaires pour les options possibles] ;**

(b) *Activités*

- i. **[Représentation juridique] Conseil et représentation juridiques tels que définis par la loi [à préciser] ;**
- ii. **[Procédures formelles] Qui sont faites dans le cadre des travaux d'une commission parlementaire, dans le cadre d'une procédure publique ou dans le cadre d'une procédure d'agence établie [les lois procédurales applicables doivent être définies] ;**
- iii. **[Négociations de travail] Il s'agit de négociations sur les conditions d'emploi menées par les représentants d'un syndicat au nom de ses membres ;**
- iv. **[Sûreté et sécurité] dont la divulgation pourrait constituer une menace pour la sécurité de toute personne ou de l'État, ou dont la divulgation non autorisée est interdite par la loi ;**
- v. **[Autre] [A définir ; voir les commentaires pour les options possibles].**

## Commentaire

Comme indiqué précédemment dans les commentaires sur l'article 1, il existe une **interrelation** entre la définition et ses exceptions. Lorsque la définition est plutôt large, elle peut déjà nécessiter des exceptions pour éviter une application excessive. Par exemple, la définition du lobbying aux États-Unis fait simplement référence à la "communication avec un agent public" concernant des questions de politique publique, sans faire de "l'influence" une exigence explicite. En raison de cette définition **large**, la loi prévoit une exception pour "une demande de réunion, une demande de statut d'une action, ou toute autre demande administrative similaire, si la demande n'inclut pas une tentative d'influence" de l'agent public (section 3.8.B). En revanche, le **resserrement des** éléments de la définition rendra certaines exceptions obsolètes. Par exemple, la loi slovène définit le lobbying en incluant le terme "contact non public". Ce terme couvre déjà plusieurs exceptions : Lorsqu'il y a une audition publique au Parlement ou un échange public d'arguments, la loi sur le lobbying ne s'applique pas (voir les commentaires ci-dessus sur l'article 1, mot clé "communication").

Si l'on compare les législations étrangères existantes, on peut dresser une **liste** apparemment **sans fin** d'acteurs et d'activités que l'on peut exclure du champ d'application d'une loi sur le lobbying. Les paragraphes suivants présentent chaque option que les rédacteurs juridiques peuvent envisager. La liste fait la distinction entre les exceptions plutôt **essentiels** et les exceptions plutôt **facultatives**. Cette boîte à outils législative considère les exceptions comme essentielles s'il existe des raisons plutôt impérieuses dans une société démocratique pour exclure une partie prenante ou une activité de la réglementation sur le lobbying (points i-iii de la sous-section a et points i-iv de la sous-section b). Sont facultatives les exceptions qui semblent dépendre plutôt de la politique et de la culture (point iv de la sous-section a et point v de la sous-section b).

Toutefois, en particulier en ce qui concerne les exceptions facultatives, il convient de les réduire au **minimum**. Le projet de recommandation du Conseil de l'Europe indique à cet égard : "Les dérogations à la réglementation juridique du lobbying devraient être clairement définies et justifiées."

(voir "B. Champ d'application"). La question clé que les rédacteurs juridiques doivent se poser à cet égard est la suivante : dois-je vraiment exempter cette partie prenante du champ d'application de l'**ensemble de la loi**, ou serait-il également suffisant d'exempter cette partie prenante de **certaines** obligations seulement ? Par exemple, un expert qui témoigne dans le cadre d'une audience parlementaire publique et dont le témoignage est enregistré est exempté de nombreuses réglementations relatives au lobbying. Cela semble juste dans la mesure où l'enregistrement de l'expert en tant que lobbyiste n'apporterait aucune information supplémentaire au public. Toutefois, en matière d'éthique, l'obligation de divulguer les intérêts qui se cachent derrière l'expertise peut poser problème. Par exemple, un professeur de médecine témoignant devant la commission de la santé pourrait en fait risquer de faire du lobbying pour des intérêts pharmaceutiques, s'il a un second revenu provenant d'un producteur médical. Les rédacteurs juridiques devront examiner si des garanties suffisantes existent déjà dans ces cas (dispositions relatives aux conflits d'intérêts, obligations de divulgation, etc.), ou si l'application de la partie éthique de la législation sur le lobbying à un tel cas pourrait combler les lacunes.

Lors de l'examen des exceptions, il est également essentiel de distinguer les "**parties prenantes**" des "**activités**". Les exceptions seront soit excessives, soit insuffisantes, si les deux sont confondus. Par exemple, on pourrait envisager d'exclure les avocats du champ d'application de la loi sur le lobbying. C'est leur métier d'influencer les agents publics dans l'intérêt de tiers. Cela ne concerne pas seulement les décisions judiciaires, mais aussi les procédures administratives, par exemple lorsqu'un avocat négocie les conditions d'un permis de construire avec l'agence concernée. Il n'est pas nécessaire qu'une réglementation sur le lobbying s'applique : L'avocat agit dans l'intérêt de qui, c'est clair et net, et le droit procédural assure la transparence et l'éthique dans la prise de décision. Cependant, ce serait une mauvaise conclusion que d'exclure entièrement les avocats du champ d'application des lois sur le lobbying. Ce n'est pas leur statut d'avocat qui appelle l'exception, mais l'activité qu'ils mènent. Si, dans le même cas, l'avocat tente de persuader les membres du conseil communal d'adopter une directive contenant de nouveaux critères pour l'octroi des permis de construire, l'avocat fait techniquement du lobbying (voir ci-dessous les commentaires sous "Sous-section b"). Afin de souligner ce point, l'article 2 fait apparaître la distinction entre les "parties prenantes" et les "activités" dans deux sous-sections, selon le point central de l'exception.

## **Sous-section a - Parties prenantes**

### ***Citoyens privés***

Cette exception n'est, par essence, que le revers de l'article 1, paragraphe 3, point a). Toutefois, elle garantirait que les réglementations en matière de lobbying ne sont pas utilisées abusivement pour empêcher les citoyens d'exercer leurs droits démocratiques. Par exemple, il existe une myriade de procédures dans lesquelles les citoyens (ou les personnes morales) doivent faire pression pour défendre leurs intérêts individuels : demander à la municipalité de construire une aire de jeux dans leur quartier, d'installer des feux de circulation, demander un permis de construire, des aides au logement, des demandes d'emploi, des pétitions parlementaires, etc. Les citoyens agissent généralement dans leur propre intérêt lorsqu'ils agissent ainsi. Il serait étrange que cet usage ordinaire des droits de chacun soit considéré comme du lobbying.

### ***Fonctionnaires***

Les exceptions pour les **agents publics** sont une caractéristique récurrente des réglementations sur le lobbying (Autriche, § 2.1 ; Irlande, section 5.5.j-l ; Lituanie, article 7.3 ; Monténégro, article 5.4 ; États-Unis, section 3.8.B.i). Le raisonnement qui sous-tend cette exception est simple : S'influencer mutuellement est un exercice inhérent à la fonction d'agent public dans une société démocratique. Les membres des parlements essaient de se convaincre mutuellement de voter d'une certaine manière, ou un fonctionnaire essaiera de convaincre le chef de service ou le sous-ministre d'une certaine position politique. Par définition, ils exercent cette influence dans l'intérêt de tiers, c'est-à-dire du grand public ou de certaines parties de celui-ci. À moins qu'une partie privée ne rémunère en outre l'agent public à des fins de lobbying, celui-ci n'agit qu'en "sa qualité de personne". La formulation de cette boîte à outils est tirée de la loi irlandaise. Les rédacteurs juridiques doivent faire attention à ce que le cercle des agents publics de l'article 1 paragraphe 1 (les "cibles" du lobbying)

soit plus étroit que le cercle des agents publics de l'article 2, et si c'est le cas, ils doivent clarifier cette différence.

Certaines lois sur le lobbying ne nécessitent pas d'exception pour les agents publics. C'est le cas lorsque le champ d'application de la loi exclut **par nature** les agents publics. Par exemple, la loi britannique ne s'applique qu'aux "lobbyistes consultants". Étant donné qu'un agent public n'a pas de relation de consultant avec son employeur, la loi exclut par nature les agents publics de la définition.

### ***Diplomates***

Comme pour les agents publics, les exceptions pour les **diplomates** (et les représentants similaires) sont une caractéristique récurrente des réglementations sur le lobbying (Autriche, § 2.5 ; Canada, section 4.e et f ; Irlande, section 5.5.b-c ; États-Unis, section 3.8.B.iv). Le raisonnement qui sous-tend cette exception est le même que pour les agents publics. La formulation de cette trousse à outils est tirée de la loi irlandaise.

## **Médias**

À première vue, les médias n'agissent en principe pas dans l'intérêt de **tiers**, mais poursuivent leurs propres objectifs journalistiques. Toutefois, à proprement parler, les journalistes peuvent être considérés dans certains cas comme des lobbyistes. Par exemple, un journaliste qui écrit une lettre ouverte au Premier ministre britannique pour lui demander d'ignorer le résultat du référendum sur le "Brexit" influence techniquement un fonctionnaire sur une décision politique. On pourrait arguer que le journaliste agit également dans l'intérêt de son employeur si le journal a déjà pris position sur cette question politique. Ainsi, on pourrait dire que le journaliste agit "dans l'intérêt d'un tiers".

Certaines lois sur le lobbying excluent donc **explicitement** les médias de leur champ d'application (Lituanie, article 4.1.5 ; Monténégro, article 5.1 ; Etats-Unis, section 3.8.B.ii-iii). D'autres lois le font **de manière inhérente**, par exemple en se concentrant sur les "lobbyistes consultants" (Royaume-Uni) ou en définissant les "groupes d'intérêt" (Autriche, § 4.8) d'une manière qui exclut les médias. La formulation de cette boîte à outils est basée sur la loi des Etats-Unis. Il utilise le terme "journalistes et autres acteurs des médias" en se basant sur la recommandation du Conseil de l'Europe "sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias".<sup>51</sup> est plus large que celui de "médias", qui pourrait ne pas couvrir, par exemple, les blogueurs. Si la définition des journalistes dans un pays ne couvre pas les publications universitaires, les rédacteurs juridiques doivent veiller à étendre l'exception en conséquence.

En tout état de cause, les rédacteurs juridiques doivent donner à l'exception explicite ou inhérente une portée suffisamment large : Les médias bénéficient d'une protection spéciale en vertu de l'article 10 de la Convention européenne **des droits de l'homme** (CEDH), et toute série d'obligations inutiles imposées aux médias pourrait être considérée comme une restriction disproportionnée.

## **Autre (facultatif)**

### *De minimis*

Il s'agit probablement de l'exception facultative la plus fréquente, qui a aussi l'impact le plus large. Elle exclut les lobbyistes lorsque l'ampleur du lobbying ne dépasse pas un certain volume. Les principales mesures sont les suivantes :

- Nombre de contacts (de lobbying) ;
- Nombre de personnes employées ;
- Le temps consacré au lobbying ;
- Montant de l'argent dépensé en lobbying.

Exemples :

- **Contacts** (combinés avec le temps) : "Le terme "lobbyiste" désigne toute personne employée ou retenue par un client moyennant une compensation financière ou autre pour des services qui comprennent plus d'un contact de lobbying, autre qu'une personne dont les activités de lobbying représentent moins de 20 % du temps consacré aux services fournis par cette personne à ce client sur une période de six mois." (États-Unis, section 3.10).
- Le **personnel** : " Les groupes d'intérêts qui n'emploient pas de personnel en tant que représentants d'intérêts " (Autriche, § 1.3) ; " Les circonstances dans lesquelles ce paragraphe s'applique à une personne sont les suivantes : (a) la personne a plus de 10 employés à temps plein et les communications pertinentes sont faites en son nom, (b) la personne a un ou plusieurs employés à temps plein et est un organisme qui existe principalement pour représenter les intérêts de ses membres et les communications pertinentes sont faites au nom de l'un de ses membres, ou (c) la personne a un ou plusieurs

---

<sup>51</sup> [Recommandation CM/Rec\(2016\)4](#) du Comité des ministres aux États membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias (adoptée par le Comité des ministres le 13 avril 2016 lors de la 1253e réunion des Délégués des ministres), [www.coe.int](http://www.coe.int), consulté le 31 août 2016.

employés à temps plein et est un organisme qui existe principalement pour s'occuper de questions particulières et les communications pertinentes sont faites pour faire avancer l'une de ces questions ". (Irlande, section 5.2).

- **Temps** : " Lobbyiste désigne toute personne qui est spécifiquement employée par une autre personne dans le but de faire du lobbying et qui s'y livre pendant plus de 8 heures au cours d'un mois civil, ou tout individu qui, en tant qu'employé régulier d'une autre personne, consacre un temps supérieur à 8 heures au cours d'un mois civil au lobbying. " (Maine, Titre 3, Chapitre 15, § 312-A).
- **L'argent** : "Lobbyiste désigne toute personne qui [...] dépense plus de 750 dollars pour des activités de lobbying au cours d'une période donnée" (Hawaii, Revised Statute §97-1) ; Est considéré comme lobbyiste celui qui "en relation avec ou dans le but d'influencer toute action exécutive, dépense une valeur cumulée d'au moins 100 dollars pour des cadeaux, y compris des repas, des boissons et des événements spéciaux, à un ou plusieurs fonctionnaires ou employés du pouvoir exécutif, [...dépense au moins 2 000 dollars, y compris les dépenses pour les salaires, les employés contractuels, les frais postaux, les services de télécommunications, les services électroniques, la publicité, l'impression et les services de livraison, dans le but exprès de solliciter d'autres personnes pour qu'elles communiquent avec un fonctionnaire afin d'influencer une action législative ou exécutive ; ou dépense au moins 2 500 dollars pour fournir une compensation à une ou plusieurs entités tenues de s'enregistrer" (Maryland, General Provisions, § 5-702.2, .5, .6).

Les rédacteurs juridiques devront décider s'ils veulent exempter les parties prenantes dont les activités sont inférieures à un certain seuil. Deux considérations s'imposent à cet égard. Premièrement, il est difficile pour le lobbyiste (potentiel), les fonctionnaires et le public en général de **contrôler** qui atteint le seuil et qui ne l'atteint pas. Toutefois, le nombre général d'employés (Irlande) semble être un moyen suffisamment transparent et facile de définir un seuil. Deuxièmement, l'exception *de minimis* pourrait être plus appropriée dans le contexte des obligations de **registre**, puisque les obligations éthiques devraient également s'appliquer aux lobbyistes ayant une activité minimale. À cet égard, par exemple, la réglementation du Maryland sur le lobbying exempté les lobbyistes ayant une activité minimale uniquement de l'obligation d'enregistrement. Étant donné que l'enregistrement en soi représente une charge administrative plutôt faible par rapport à la déclaration périodique, il peut sembler être une alternative d'appliquer l'exception *de minimis* uniquement à la déclaration (voir ci-dessous les commentaires sur l'article 4, paragraphe 4). Cependant, les législateurs doivent garder à l'esprit que l'exception *de minimis* peut être assez problématique. Elle ne couvre pas les interventions ponctuelles, par exemple celles des parties prenantes influentes d'une entreprise (par exemple, lorsqu'un PDG appelle un législateur). Cette interaction ne serait pas couverte en raison de sa nature singulière et de l'absence de dépenses, mais constituerait le type d'influence qui devrait intéresser le grand public et faire l'objet d'une réglementation.

### *Partis politiques*

La plupart des lois sur le lobbying excluent **explicitement** ou **intrinsèquement** les partis politiques du champ des lobbyistes potentiels. La loi autrichienne prévoit une exemption explicite pour les partis politiques (section 1.3). D'autres lois excluent les partis politiques de manière inhérente, comme la loi canadienne. Le commissaire canadien au lobbying a fait la déclaration de clarification suivante : "Les partis politiques, tels que définis dans la Loi électorale du Canada, sont des organisations "dont l'un des objectifs fondamentaux est de participer aux affaires publiques en soutenant un ou plusieurs de ses membres comme candidats et en appuyant leur élection". Ils sont régis par la Loi électorale du Canada, et le commissaire est d'avis que les communications entre les employés des partis politiques et les membres du caucus de leur parti ne sont pas assujetties à la Loi sur le lobbying. Le commissaire est d'avis que la définition d'" organisation " ne vise pas à inclure les partis politiques. Par conséquent, les partis politiques enregistrés au niveau fédéral ne sont pas

tenus de s'enregistrer en vertu de la Loi sur le lobbying.<sup>52</sup> Ce raisonnement est quelque peu similaire à celui de l'exclusion des agents publics. Tant pour les agents publics que pour les partis politiques, leur tâche consiste à "participer aux affaires publiques". Les partis politiques assument un rôle constitutionnel défini par le droit public et ce rôle consiste principalement à influencer la prise de décision publique. Aux États-Unis, les partis politiques sont également définis comme une cible potentielle de lobbying (section 3.15.E) et, selon cette logique, ils ne peuvent pas être en même temps des lobbyistes.

Dans ce contexte, il est intéressant de noter que le Monténégro - qui est le seul pays connu pour cela - **interdit** explicitement aux partis politiques d'exercer des activités de lobbying (article 14.3) : "La conduite d'activités de lobbying est interdite à : [...] un membre d'un parti politique et les responsables du parti". La raison d'être de cette interdiction est probablement que les partis politiques ne doivent pas exercer une trop grande influence sur les décisions individuelles de l'administration, comme l'embauche de personnel, ou en plaçant la politique du parti au-dessus de l'état de droit lorsqu'il s'agit de décider de permis de construire, etc. Cependant, la loi monténégrine sur le lobbying ne protège pas les décisions administratives individuelles de l'influence, mais seulement les "règlements et autres actes généraux". Il est difficile de voir comment les partis politiques pourraient être empêchés d'influencer leurs législateurs en ce qui concerne l'adoption de lois. Par conséquent, cette interdiction pourrait ne s'appliquer qu'à l'engagement de "membres de partis politiques" en tant que lobbyistes professionnels consultants dans l'intérêt d'un tiers. Dans cette constellation, il y a un risque que le lobbyiste (ab)utilise ses relations avec le parti dans l'intérêt de son client.

#### *Organisations religieuses*

Certains pays excluent les organisations religieuses **légalement** reconnues du champ d'application de leurs lois sur le lobbying : Autriche (§ 1.3), États-Unis (3.8.B.xviii). D'autres pays n'ont pas opté pour une telle exemption (Irlande, Lituanie, Monténégro et Royaume-Uni). Le Canada inclut même explicitement les organisations ayant un objectif religieux : "une société sans capital social constituée pour poursuivre, sans gain financier pour ses membres, des objets de caractère [...] religieux [...]" (Section 2.1 "organisation" f).

#### *Dénonciateurs*

Un "dénonciateur" peut être défini au niveau international comme "toute personne qui signale ou divulgue des informations sur une menace ou un préjudice pour l'intérêt public dans le cadre de sa relation de travail, que ce soit dans le secteur public ou privé".<sup>53</sup> On peut donc imaginer qu'un dénonciateur incite un agent public à modifier, par exemple, une certaine politique de sécurité liée aux préoccupations du dénonciateur (par exemple, un employé de la compagnie ferroviaire publique incite un fonctionnaire du ministère des transports à avoir deux conducteurs par locomotive au lieu d'un seul pendant les heures de nuit). Normalement, le dénonciateur devrait être exclu de la définition du lobbying déjà par l'élément "dans l'intérêt d'un tiers", car il a généralement une forte motivation personnelle pour se manifester. Cependant, ils sont par définition liés à l'intérêt public ; c'est pourquoi certains rédacteurs juridiques ont décidé de faire une exception explicite pour les dénonciateurs (États-Unis, section 3.8.B.xvii).

#### *ONG*

Les législateurs de certains pays estiment qu'ils devraient exempter les organisations non gouvernementales de l'obligation de se conformer à la réglementation en matière de lobbying. Dans les discussions politiques, on avance souvent l'argument que ces organisations n'ont pas d'intérêt **commercial** et qu'elles ne risquent donc pas de fausser la prise de décision publique en dépensant beaucoup d'argent dans le lobbying professionnel. La Slovénie exempte "les individus, les groupes informels ou les groupes d'intérêt" faisant du lobbying sur des questions de renforcement de "l'État de droit, de la démocratie et de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales"

---

<sup>52</sup> Commissaire au lobbying, Avis consultatif " *Application de la loi sur le lobbying aux partis politiques* ", mars 2014, disponible sur <https://lobbycanada.gc.ca>, consulté le 31 août 2016.

<sup>53</sup> Conseil de l'Europe/CDCJ (2012), *La protection des lanceurs d'alerte*, *recommandation* CM/Rec(2014)7, disponible sur [www.coe.int](http://www.coe.int), consulté le 31 août 2016.

(article 56a). En Lituanie, "les activités des organisations à but non lucratif visant à exercer une influence [...] dans l'intérêt commun de leurs membres" ne sont pas considérées comme du lobbying (article 7.4). La loi monténégrine sur le lobbying parle simplement d'"initiatives civiles" (article 5.3). La loi australienne fait référence aux "organisations ou fonds caritatifs, religieux et autres" ou aux "associations ou organisations à but non lucratif constituées pour représenter les intérêts de leurs membres" (3.5.a).

Deux préoccupations se posent à cet égard. Premièrement, il semble difficile de **tracer une ligne de démarcation** entre un groupe d'intérêt qui protège les "droits de l'homme" et d'autres groupes d'intérêt. Un groupe d'intérêt pharmaceutique pourrait facilement faire valoir qu'il protège le droit à la vie (article 2 de la CEDH) ou protège les brevets de ses membres (article 27.2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme). Deuxièmement, les intérêts commerciaux peuvent facilement **abuser de** l'exception pour se cacher derrière des ONG. Des exemples pourraient être des groupes à but non lucratif pour la "promotion de l'énergie non fossile" (financés par l'industrie nucléaire) ou pour "les intérêts des patients atteints de cancer de la lymphe" (financés par une société pharmaceutique promouvant l'homologation d'un nouveau médicament contre le cancer). Il convient de noter à cet égard que les "10 principes pour la transparence et l'intégrité en matière de lobbying" **de l'OCDE** appellent, au titre du principe 4, à inclure "les entités à but non lucratif qui visent à influencer les décisions publiques". Malgré le risque d'abus, il existe un intérêt public pour la transparence des positions et des activités de lobbying des ONG.

#### *Diverses autres exceptions*

Il existe certaines exceptions qui devraient normalement découler de l'interprétation de la loi. Les rédacteurs juridiques peuvent se demander si, dans leur contexte juridique, il serait utile de clarifier ces autres exemptions. En Lituanie, les "activités des **scientifiques** (pédagogues)" sont exemptées de la loi sur le lobbying "sauf dans les cas où elles agissent dans l'intérêt d'un client des activités de lobbying" (article 7.5). Avec la définition du paragraphe 3 (a), cette exemption ne serait plutôt pas nécessaire. Il en va de même pour la "participation à des **événements publics**", tels que des manifestations (Lituanie, 4.1.5). De telles participations sont dans le propre intérêt de chaque participant. Cette exception montre également le risque d'énumérer "trop" d'exceptions : un lobbyiste pourrait faire valoir qu'il n'a pris part qu'à un événement public, par exemple une convention, et qu'il est donc dispensé de s'enregistrer.

Il existe également diverses exemptions pour les organisations semi-publiques, ou les organisations pour lesquelles il est clair qu'elles font du lobbying et dans quelle direction. Les exemptions ne concernent parfois que certaines parties de la loi sur le lobbying. Ces exemptions concernent notamment les " associations d'**assurance sociale** " (Autriche, § 1.3), les " **syndicats** " (Autriche, § 1.2), les " membres de délégations **commerciales** [étrangères] " (Australie, section 3.5.d), ou les " organismes d'**autorégulation** " (États-Unis, section 3.8.B.xix). Un raisonnement similaire s'applique aux membres des **conseils consultatifs** du secteur public. Comme les agents publics, ses membres ont pour mission de s'influencer mutuellement et sont régis par des règles spéciales. Par conséquent, la loi américaine prévoit une exemption pour les communications "faites dans le cadre de la participation à un comité consultatif soumis à la loi fédérale sur les comités consultatifs" (section 3.8.B.vi). Il faut toutefois garder à l'esprit que cette exception ne se justifie que si un minimum de transparence et d'éthique s'applique à ces comités consultatifs (voir ci-dessous l'annexe - Groupes consultatifs). Dans ce contexte, le législateur devrait également se demander s'il existe d'autres **forums** ou tables rondes **permanentes** qu'il juge utile d'exempter de la réglementation sur le lobbying. Cela concerne également d'autres **personnes publiques collectives** telles qu'un barreau d'avocats ou une académie des sciences. Chacune d'entre elles peut être établie ou du moins reconnue par une législation autonome, disposer d'une certaine autorité publique prévue par la loi, ou avoir des droits consultatifs spéciaux.

Les **sociétés d'État** sont traitées différemment selon les juridictions. En Irlande, "les communications faites par ou pour le compte d'une personne morale à un ministre du gouvernement qui détient des actions de la personne morale ou exerce des fonctions statutaires à son égard, ou à des fonctionnaires désignés travaillant dans le département du ministre, dans le cours normal des activités de la personne morale" **ne sont pas** considérées comme du lobbying (section 5.5.m). Le

Monténégro adopte la position inverse : " La conduite d'activités de lobbying est **interdite** à : [...] un membre du conseil d'administration ou de surveillance d'une société ou d'une entité juridique dans laquelle l'État ou le gouvernement local détient une part de propriété" (article 14.2). Les législateurs devront examiner s'il existe un risque que les entreprises publiques abusent en leur faveur de leur accès privilégié aux fonctionnaires.

## Sous-section b - Activités

### **Représentation légale**

L'argument le plus fréquent des avocats et de leurs associations professionnelles pour exclure leur profession de la réglementation du lobbying est le secret professionnel.<sup>54</sup> Ce principe des droits de l'homme protège la **confidentialité des** communications entre un client et son avocat (article 6 de la CEDH).<sup>55</sup> Ce privilège ne s'applique qu'aux conseils juridiques et à la représentation dans le cadre de procédures juridiques formelles. Ainsi, lorsque les avocats ne représentent que les intérêts politiques d'un client auprès des législateurs ou autres régulateurs, la confidentialité avocat-client ne s'applique pas. Dans ce contexte de politique générale, il n'y a pas besoin d'un procès équitable et, en fait, **pas de procès** du tout, ce qui déclenche le privilège avocat-client. Le cas suivant sert d'illustration : Un avocat texan avait réussi à disculper un client prisonnier. Après sa libération, cependant, le prisonnier ne pouvait pas payer sa facture d'avocat. L'avocat a fait pression sur le corps législatif de l'État du Texas pour que le paiement de l'État pour les prisonniers injustement emprisonnés passe de 50 000 dollars américains par an à 80 000 dollars américains par an. Ses efforts de lobbying ont été couronnés de succès et ont permis à son client libéré de payer ses honoraires d'avocat.<sup>56</sup> Si la demande d'indemnisation de son client pour emprisonnement injustifié relève de la représentation juridique, l'influence exercée sur le législateur de l'État relève techniquement du lobbying.

Il est important de souligner que les avocats ne peuvent pas être universellement exemptés de la réglementation du lobbying. Sinon, l'activité de lobbying **se déplacera** tout simplement des lobbyistes vers les avocats, qui constitueront le "havre exempt de réglementation". Il est important de noter dans ce contexte qu'aux États-Unis, par exemple, plusieurs cabinets d'avocats ont des départements importants consacrés aux "relations gouvernementales".<sup>57</sup> En 2011, un cabinet d'avocats aurait gagné 13 millions de dollars américains grâce au seul lobbying.<sup>58</sup>

La formulation de cette boîte à outils s'inspire de la loi autrichienne (§ 2.4). Habituellement, le conseil et la représentation juridiques sont définis dans une **loi professionnelle**, qui précise qui peut fournir ces services et dans quelles circonstances. Dans un souci de cohérence, il est recommandé d'utiliser les termes d'une telle loi et d'y faire référence. Il est également important de garder à l'esprit que la représentation juridique non professionnelle en tant que faveur privée ou familiale devrait également être exemptée. L'Australie aborde cette question en excluant du champ d'application "les personnes effectuant des représentations pour le compte de parents ou d'amis au sujet de leurs affaires personnelles" (section 3.5 c).<sup>59</sup>

### **Procédures formelles**

Étant donné que l'objectif principal de la réglementation du lobbying est de garantir la transparence et la régularité de l'influence, il est moins nécessaire de saisir les interactions qui font déjà partie des

---

<sup>54</sup> Transparency International (2015), Lobbying en Europe - Influence cachée, accès privilégié, page 15, *ibid.*

<sup>55</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Guide sur l'article 6*, Droit à un procès équitable (membre pénal), 2014, n° 296 suivant, disponible sur [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int), consulté le 31 août 2016.

<sup>56</sup> The New York Times (9 mai 2011), *Exonerated Inmates Fight Lawyer's Lobbying Fees*, disponible sur [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com), consulté le 31 août 2016. Ce cas est tiré des notes explicatives sur la norme internationale pour les ONG.

<sup>57</sup> The Washington Post (25 décembre 2011), *Lobbying practices leave law firms for more independence, equity for non-lawyers*, disponible sur [www.washingtonpost.com](http://www.washingtonpost.com), consulté le 31 août 2016.

<sup>58</sup> The Washington Post (14 décembre 2011), *Holland & Knight's lobbying group to shed traditional hourly billing*, disponible sur [www.washingtonpost.com](http://www.washingtonpost.com), consulté le 31 août 2016.

<sup>59</sup> Voir déjà les commentaires sur l'article 1 paragraphe 3, mot clé "Tiers".

**archives publiques** et sont régies par des règles formelles. Ainsi, les communications suivantes sont exemptées :

- "qui sont faites dans le cadre des travaux d'une commission" du Parlement (Irlande) ;
- "requis par une assignation à comparaître, une demande d'enquête civile, ou autrement contraint par une loi, un règlement ou une autre action du Congrès ou d'une agence" (États-Unis, section 3.8.B.ix) ;
- " faite à un fonctionnaire d'une agence en ce qui concerne [...] une procédure judiciaire ou une enquête, une investigation ou une procédure d'application de la loi pénale ou civile " (États-Unis, section 3.8.B.xii) ;
- " un commentaire écrit déposé au cours d'une procédure publique ou toute autre communication versée au dossier d'une procédure publique " (États-Unis, section 3.8.B.xiv) ;
- ou "une demande d'action de l'agence formulée par écrit et devant faire l'objet d'un enregistrement public conformément aux procédures établies de l'agence" (États-Unis, section 3.8.B.xv).

La formulation de cette boîte à outils s'inspire d'une combinaison de la loi américaine, dans l'intention d'inclure toutes les constellations possibles. Bien entendu, cette formulation devra être adaptée au contexte local, notamment en faisant référence aux lois applicables régissant les procédures formelles respectives.

Il convient de noter que la participation à des procédures formelles peut encore présenter un intérêt pour le calcul des **revenus** et des **dépenses totales** des activités d'influence des différents acteurs. Après tout, ce sont les groupes les mieux dotés en ressources qui peuvent suivre les opportunités, préparer des soumissions de qualité et participer à différents forums. La comptabilisation et le suivi de ces différences peuvent être dans l'intérêt public. Si les rédacteurs le considèrent comme tel, ils peuvent soit limiter l'application de l'exception de la sous-section b, point ii, à certaines catégories de personnes, soit insérer l'obligation (de divulguer les revenus et les dépenses liés aux procédures formelles) dans les exigences de rapport de transparence (voir l'article 3.2(g)). Dans l'une ou l'autre option, il serait logique d'exclure la participation qui a été contrainte par les autorités.

### ***Négociations de travail***

Les syndicats sont comme des avocats : Ils représentent les intérêts d'une tierce partie. Cependant, il n'est pas nécessaire de réglementer leurs efforts car il est largement évident de savoir pour quoi ils font du lobbying, avec qui et dans quel intérêt. La formulation de cette boîte à outils s'inspire de la loi irlandaise, qui exempte les "communications faisant partie de, ou directement liées à, des négociations sur les termes et conditions d'emploi entreprises par les représentants d'un syndicat au nom de ses membres" (Irlande, section 5.5.f). Une alternative pourrait être une exception plus large, comme le fait la loi autrichienne, qui exempte les "représentations d'intérêts par les syndicats", mais uniquement en ce qui concerne les obligations de registre (§ 1.2). L'exception pourrait être étendue aux organisations d'employeurs dès lors qu'elles participent à des négociations officielles sur le travail dans le cadre d'accords de dialogue social et autres.

### ***Sûreté et sécurité***

Il existe des situations exceptionnelles où la divulgation du lobbying menacerait la sécurité d'une personne ou de l'État. Par exemple, un groupe de citoyens peut être pris en otage à l'étranger. Pour des raisons de sécurité, la prise d'otage n'est pas communiquée au public. Un initié pourrait inciter un agent public à réagir d'une certaine manière à la prise d'otages. La divulgation de cette tentative d'influence pourrait menacer la sécurité des otages et devrait donc être exemptée de transparence publique. Le Canada (section 4 (3)), l'Irlande (section 5.5.g et h) et les États-Unis (section 3.8.B. xi) prévoient des exceptions respectives. La formulation de cette boîte à outils est une combinaison de ces trois lois. Il convient de noter que ces trois lois excluent la communication sur les questions de sûreté et de sécurité de l'ensemble de la loi sur le lobbying et pas seulement des exigences de

divulgarion (chapitre II). Il est important de garder à l'esprit que ces dernières permettraient toujours l'application des règles d'intégrité (chapitre III).

### **Autre (facultatif)**

#### *Demandes*

Les fonctionnaires peuvent demander des informations ou d'autres données aux citoyens. Dans la plupart des cas, cela sera couvert par l'exception relative aux "procédures formelles". Toutefois, il existe des cas où ces demandes ne relèvent pas des procédures formelles. Par exemple, un législateur peut inviter un groupe d'intérêt à donner son point de vue sur la façon dont un texte de loi spécifique fonctionne dans la pratique. Certaines lois sur le lobbying prévoient une exception pour ces situations et exemptent "la fourniture d'informations factuelles en réponse à une demande d'information" ; "les communications demandées par un organisme de service public et publiées par celui-ci" (Irlande, section 5.5.d et e) ; "les activités initiées par des fonctionnaires" (Autriche, § 2.6) ; ou "les réponses aux demandes d'information des représentants du gouvernement" (Australie, 3.4.g). Il convient de garder à l'esprit deux aspects à cet égard. Premièrement, l'exception pourrait être **utilisée abusivement** comme une excuse a posteriori pour le lobbying non enregistré en prétendant que l'agent public l'a initié. Deuxièmement, l'exception pourrait néanmoins être nécessaire dans le contexte **parlementaire**. Un législateur peut vouloir faire des réflexions stratégiques sur un nouveau texte de loi. Le fait d'exposer automatiquement de telles démarches à ses collègues de parti ou aux médias par le biais du registre du lobbying pourrait être problématique au regard de l'indépendance des législateurs. L'exposition pourrait également compliquer les possibilités pour un législateur d'obtenir des informations auprès de personnes privées qui ne souhaitent pas être exposées et ne répondraient pas à la demande dans ce cas.

#### *Liberté d'information*

Les demandes faites en vertu des lois sur la liberté d'information (lois sur l'accès à l'information) ne doivent jamais être considérées comme des activités de lobbying. Dans certaines juridictions, les demandeurs ne sont pas tenus d'indiquer explicitement qu'une demande est faite en vertu d'une loi sur l'accès à l'information. En particulier dans ces cas, les rédacteurs juridiques peuvent trouver qu'une exception constitue une clarification utile (par exemple, en Irlande, section 5.5.d : "communications demandant des informations factuelles"). Si une telle disposition doit être incluse, elle ne devrait pas être limitée aux informations factuelles mais à toute demande d'"informations" ou de "documents".

#### *Campagnes populaires*

Comme indiqué précédemment, le **lobbying de proximité** ne doit pas être confondu avec les **campagnes de proximité** (voir ci-dessus les commentaires sur l'article 1, paragraphe 1, mot clé "direct, indirect"). Les campagnes à la base peuvent être, mais ne doivent pas nécessairement être du lobbying. Par exemple, lorsque des personnes au niveau local s'associent à une action collective spontanée afin de protester contre la construction d'un centre commercial dans leur quartier, elles ne font que promouvoir ensemble leurs propres intérêts, sans faire de lobbying au sens technique du terme. Si, dans le même cas, le promoteur du centre commercial engage un lobbyiste afin de mobiliser les citoyens en faveur du centre, il s'agirait techniquement de lobbying. C'est pour cette raison qu'en Australie, les "pétitions ou communications de type campagne populaire visant à influencer une politique ou une décision gouvernementale" sont explicitement exclues de la définition du lobbying (section 3.4.d).

## **Chapitre II : Transparence**

### **Article 3. - Registre**

(1) [L'organe de surveillance [à préciser, article 8] établit et tient un registre des lobbyistes.

(2) [Enregistrement obligatoire] Les lobbyistes ne peuvent exercer des activités de lobbying sans être enregistrés.

- (3) [*Enregistrement pour la première fois*] **Lorsqu'un lobbyiste exerce des activités de lobbying pour la première fois, il peut le faire sans s'enregistrer pendant [un nombre déterminé de] jours.**
- (4) **[Une personne physique ou morale est enregistrée sur présentation des informations suivantes :**
- (a) **le nom de la personne,**
  - (b) **l'adresse (ou l'adresse principale) à laquelle la personne exerce son activité ou (en l'absence d'une telle adresse) l'adresse à laquelle la personne réside habituellement,**
  - (c) **l'entreprise ou les activités principales de la personne,**
  - (d) **toute adresse de courrier électronique, tout numéro de téléphone ou toute adresse de site web relatifs à l'entreprise ou aux activités principales de la personne,**
  - (e) **tout numéro d'enregistrement délivré à la personne par d'autres registres des entreprises ou des sociétés, et (s'il s'agit d'une société) le siège social de la personne.**
  - (f) **le nom de chaque personne qui est ou a été un agent public employé par la personne enregistrée, ou lui fournissant des services, et qui a exercé des activités de lobbying,**
  - (g) **[autres données à définir]**
- (5) **[Une personne enregistrée qui a définitivement cessé d'exercer des activités de lobbying peut notifier à l'organe de surveillance qu'elle doit être marquée dans le registre comme non enregistrée.**
- (6) **[Dans le cas où plus d'un lobbyiste est employé ou mandaté de manière similaire par une autre personne (article 1 paragraphe 3 sous-sections b et c), cette dernière s'enregistre au nom des lobbyistes.**
- (7) [*Identifiant unique*] **Un identifiant unique est attribué à chaque lobbyiste enregistré, ainsi qu'à d'autres données déterminées par l'organe de surveillance.**
- (8) [*Accès public*] **Le registre, y compris les rapports, est publié en ligne, sur un site web unique consultable, gratuitement, indexable et téléchargeable dans son intégralité sous forme de données ouvertes lisibles par machine.**

## Commentaire

Les registres obligatoires sont une **caractéristique uniforme** des législations nationales en matière de lobbying. Les législations nationales sur le lobbying font généralement de l'enregistrement une condition pour exercer des activités de lobbying. D'autres exigences professionnelles, telles que la formation professionnelle ou l'absence d'incompatibilités ou de condamnations pénales, sont traitées à l'article 6 (voir les commentaires sous le mot-clé "Excursus : Qualifications") et à l'article 7.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a observé qu'"une plus grande transparence des activités de lobbying [...] peut [...] rétablir la confiance du public dans le fonctionnement démocratique des autorités gouvernementales".<sup>60</sup> Les registres **volontaires** ne semblent pas atteindre cet objectif. Concernant le caractère volontaire du registre allemand des lobbyistes, le GRECO<sup>61</sup> a déclaré que "le cadre juridique présente plusieurs faiblesses. En particulier, l'enregistrement n'est que volontaire [...]. En outre, les règles susmentionnées sont interprétées de telle manière que les associations non enregistrées ne sont limitées dans leurs droits que dans la mesure où elles ne peuvent pas revendiquer le droit d'être entendues lors d'une réunion de commission - mais elles peuvent néanmoins être entendues si elles sont invitées par la commission en question."<sup>62</sup> Transparency

<sup>60</sup> Recommandation 1908 (2010) de l'Assemblée parlementaire, n° 9, *ibid*.

<sup>61</sup> GRECO, *Eva4(2014)1*, Allemagne, para. 32, disponible sur [www.coe.int](http://www.coe.int), consulté le 31 août 2016.

<sup>62</sup> Dans une lettre du 18 octobre 1979 adressée à la commission du travail et de l'ordre social, la commission du règlement a communiqué cette interprétation qui a depuis été suivie dans la pratique. Sur cette pratique, voir déjà Hoppe T.,

International a examiné les réglementations en matière de lobbying dans les États membres de l'UE en 2012, avec le résultat suivant : " Dans l'ensemble, les registres volontaires remplacent mal leurs homologues obligatoires. Une cartographie de Transparency International France et *Regards Citoyens* publiée en 2011 a révélé qu'entre juillet 2007 et juillet 2010, 9 300 auditions (entre ministères et lobbyistes) ont eu lieu, impliquant près de 5 000 organisations, représentées par plus de 16 000 personnes. Ces chiffres sont très différents des 127 lobbyistes enregistrés en mars 2011 dans le registre officiel de l'Assemblée nationale. Le registre allemand a de même été critiqué comme étant extrêmement faible, en raison de son caractère volontaire [...]."<sup>63</sup>L'**Assemblée parlementaire** du Conseil de l'Europe est arrivée à une conclusion similaire en juin 2016, concernant les institutions européennes et a appelé à " améliorer encore le registre commun de transparence, en l'étendant à toutes les institutions de l'Union européenne, en rendant obligatoire l'enregistrement des lobbyistes [...]. "<sup>64</sup>Par conséquent, l'enregistrement au titre du **paragraphe 2** est obligatoire.

L'enregistrement de base des lobbyistes en vertu des paragraphes 2 à 6 n'est probablement pas l'aspect le plus important de la transparence en matière de lobbying. Les informations relevant de l'article 4, qui divulguent les **activités de** lobbying, sont plus intéressantes.

Néanmoins, l'enregistrement de base permet aux **agents** publics ou au grand public de savoir que la personne enregistrée exerce des activités de lobbying, même si l'ampleur de ces activités peut varier de sporadique à plein temps. Il jette également les bases d'un suivi de l'influence en l'associant à des individus ou des entités spécifiques. La formulation des paragraphes 1 à 5 de la boîte à outils est basée sur la loi irlandaise.

Le "délai de grâce" accordé aux lobbyistes pour **la première fois** varie entre 0 jour (Autriche, § 10.1 ; Lituanie, articles 6.1 et 9.1 ; Royaume-Uni, section 1.1), 10 jours (Canada, section 5.1.1 - y compris le moment de "l'engagement"), 45 jours (États-Unis, section 4.a.1), ou quatre mois et trois semaines (Irlande, section 8.2).

Le **paragraphe 4**, alinéa (f), permet de contrôler dans quelle mesure les lobbyistes utilisent des "incurSIONS" dans le secteur public par l'intermédiaire d'anciens agents publics et s'il existe des **conflits d'intérêts** résultant de l'ancien poste. Dans ce contexte, les incompatibilités prévues à l'article 7 sont pertinentes. Le paragraphe (g) est un espace réservé pour toute information supplémentaire que les rédacteurs juridiques pourraient juger utile de demander, par exemple, les propriétaires, les membres du conseil d'administration, le chiffre d'affaires financier. Dans certains pays, les numéros d'identification personnels peuvent être utilisés de manière standard dans les registres publics.

Les registres exigent généralement l'inscription parallèle de plusieurs lobbyistes : la personne physique agissant en tant que lobbyiste, son employeur (par exemple une personne morale), et souvent aussi le client qui dirige les efforts de lobbying. Le **paragraphe 6** tente d'éviter un enregistrement non coordonné dans les entités où plusieurs lobbyistes devraient s'enregistrer. Le fait de faire peser la charge de l'enregistrement sur la personne morale présente également l'avantage que les personnes morales établissent des mécanismes internes pour déterminer qui fait du lobbying en leur nom et dans quelle mesure. Le paragraphe suit une réglementation similaire par exemple dans la nouvelle loi sur le lobbying de l'Ontario, en vigueur depuis le 1er juillet 2016 : "Le cadre supérieur d'une organisation qui emploie un lobbyiste interne doit déposer une déclaration auprès du registraire." <sup>65</sup>

---

*Transparenz per Gesetz ?Zu einem künftigen Lobbyisten-Register*, Zeitschrift für Rechtspolitik 2009, 39, 41, disponible sur <http://tilman-hoppe.de>, consulté le 31 août 2016.

<sup>63</sup> Transparency International (2012), *Argent, politique, pouvoir : Corruption Risks in Europe*, p.29, disponible sur [www.transparency.de](http://www.transparency.de), consulté le 31 août 2016.

<sup>64</sup> Résolution 2125 (2016), *Transparence et ouverture dans les institutions européennes*, à l'article 10.2., disponible sur [www.assembly.coe.int](http://www.assembly.coe.int), consulté le 31 août 2016.

<sup>65</sup> Section 6. (1), *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, 1998, S.O. 1998, c. 27, annexe, disponible sur [www.ontario.ca](http://www.ontario.ca), consulté le 31 août 2016.

**Paragraphe 7** : Notamment, un facteur essentiel pour permettre une analyse significative est l'attribution d'**identifiants uniques** pour chaque lobbyiste enregistré et pour d'autres points de données, tels que les institutions soumises au lobbying et les processus de décision publique. Cela garantit la comparabilité et la traçabilité des informations, et évite la confusion et l'évasion.<sup>66</sup>

Le **paragraphe 8** remonte à une disposition similaire de la loi américaine (2007, section 209.a.3)<sup>67</sup> et de la norme internationale sur les ONG (registre du lobbying n° 4). Il s'agit d'une **norme clé** de toute législation sur le lobbying. Tout l'effort de définition et d'enregistrement des lobbyistes et de leurs activités n'est justifié que si le grand public peut accéder aux données et les utiliser de manière significative. Les registres de lobbying établis de longue date et bien tenus, tels que ceux du Canada et des États-Unis, sont des exemples frappants de ce que de tels registres peuvent accomplir. Par exemple, le registre **canadien**<sup>68</sup> s'ouvre sur le menu suivant :

- Recherche d'activité de lobbying sur 12 mois
- Recherche avancée dans le registre
- Enregistrements récents
- Rapports mensuels récents sur les communications
- Liste de tous les déclarants et lobbyistes
- Liste des organisations, sociétés, clients et leurs bénéficiaires
- Liste des titulaires d'un poste d'agent public désigné figurant dans les rapports de communication mensuels
- Statistiques sur le lobbying
- Extrait de données de la base de données du registre des lobbyistes

La "Recherche avancée dans le registre" permet de combiner une infinité de critères de recherche (noms, mots clés, clients, institutions gouvernementales, etc.) afin de suivre la "piste du lobbying". Les registres de lobbying de la Chambre des représentants<sup>69</sup> ou du Sénat<sup>70</sup> **des États-Unis** permettent des recherches et des téléchargements tout aussi avancés.

Le paragraphe 8 vise un registre librement accessible. Un certain nombre d'initiatives internationales ont fait des données ouvertes et de leurs principes de mise en œuvre le pilier du dialogue actuel sur l'accès à l'information.<sup>71</sup> open data concerne également l'absence de **frais d'utilisation**.<sup>72</sup> Toutefois, cette interdiction des frais ne concerne pas les lobbyistes. Certaines lois sur le lobbying exigent que les lobbyistes paient un droit d'entrée dans le registre (Pologne, article 11.6 ; le droit ne peut dépasser 100 PLN ≈ 23 €).

Les législateurs voudront peut-être examiner si les numéros de téléphone et les adresses des **personnes physiques** peuvent rester des informations **non publiques** dans certains cas.

---

<sup>66</sup> Voir par exemple : Sunlight Foundation (sans date), *Municipal Lobbying Data Guidebook*, disponible à l'adresse <http://sunlightfoundation.com>, consulté le 31 août 2016, chapitre 2.IV : " Le suivi des lobbyistes peut être difficile, même avec des exigences de déclaration détaillées. Les lobbyistes peuvent travailler pour plus d'un client, ou remplir des documents sous différents noms. L'attribution d'identifiants uniques aux lobbyistes et aux organisations de lobbying augmente la précision des données associées [...]."

<sup>67</sup> Le secrétaire du Sénat et le greffier de la Chambre des représentants doivent "tenir à jour tous les enregistrements et rapports déposés en vertu de la présente loi et les mettre à la disposition du public sur Internet, sans frais ni autre charge d'accès, d'une manière consultable, triable et téléchargeable, dans la mesure où cela est techniquement réalisable [...]."

<sup>68</sup> *Page web du* registre, disponible à l'adresse <https://lobbycanada.gc.ca>, consultée le 31 août 2016.

<sup>69</sup> *Page web du* registre, disponible à l'adresse <http://disclosures.house.gov>, consultée le 31 août 2016.

<sup>70</sup> *Page web du* registre, disponible à l'adresse <http://soprweb.senate.gov>, consultée le 31 août 2016.

<sup>71</sup> Voir notamment : <http://opendatacharter.net/> ; [opendefinition.org](http://opendefinition.org) ; [www.opengovguide.com/topics/open-government-data](http://www.opengovguide.com/topics/open-government-data).

<sup>72</sup> Charte internationale des données ouvertes, principe 3 paragraphe 3 lit. c : " Publier les données gratuitement ", disponible sur <http://opendatacharter.net/principles/>, consulté le 31 août 2016.

#### Article 4. - Rapport

- (1) [Un lobbyiste doit soumettre au registre un rapport pour chaque période [à préciser] jusqu'à [à préciser] jours après cette période, couvrant les activités de lobbying au cours de cette période.
- (2) [Le rapport contient les informations suivantes :
  - (a) [*Tiers*] lorsque l'une des communications concernées a été faite pour le compte d'un tiers, les informations relatives à ce tiers (l'article 3, paragraphe 4, s'applique *mutatis mutandis*),
  - (b) [*Agents publics*] les agents publics auxquels les communications concernées ont été adressées et l'organisme auquel ils appartiennent,
  - (c) [*Sujet*] l'objet de ces communications et les résultats qu'elles visaient à obtenir, y compris les détails permettant d'identifier toute proposition législative, tout projet de loi, toute résolution, tout règlement, toute politique, tout programme, toute décision, toute subvention, toute contribution ou tout avantage financier pertinent.
  - (d) [*Étendue*] le type et l'étendue des activités de lobbying exercées,
  - (e) [*Lobbyistes individuels*] le nom des personnes qui ont exercé les activités de lobbying,
  - (f) [*Enregistrement*] tout changement intervenu au cours de la période dans les informations visées à l'article 3, paragraphe 4,
  - (g) La rémunération [*Finances*] reçue par un lobbyiste-conseil, ou les dépenses de lobbying, y compris en nature, pour tous les autres lobbyistes,
  - (h) [*Financement public*] si le lobbyiste a reçu des fonds d'un gouvernement ou d'une agence gouvernementale, l'origine et le montant du financement reçu ;
  - (i) [*Dons politiques*] le type et la valeur des dons faits aux partis politiques ou aux campagnes électorales, sauf si la divulgation est déjà faite en vertu d'une autre législation [référence spécifique à la législation sur le financement politique à ajouter] ;
  - (j) [*Autre*] [A définir ; voir les commentaires pour les options possibles] ;
- (3) [Dans le cas où plus d'un lobbyiste est employé ou mandaté de manière similaire par une autre personne (article 1 paragraphe 3 sous-sections b et c), cette dernière fait son rapport au nom des lobbyistes.
- (4) [*Exceptions*] L'obligation de déclaration ne s'applique pas aux lobbyistes suivants [ou avec les modifications suivantes] : [Pour les options, voir le commentaire]

#### Commentaire

Un registre des activités de lobbying a autant **de sens** que les **données** qui l'alimentent. Les données clés à cet égard sont les activités de lobbying. Ainsi, la plupart des lois sur le lobbying exigent des rapports réguliers sur les activités de lobbying. Quelques lois sur le lobbying exigent seulement l'enregistrement sans aucun rapport. Ces lois ont été largement critiquées pour leur faiblesse.

L'un de ces **faibles** exemples est l'**Allemagne** où seul le Parlement tient un registre de lobbying. Depuis 1972, les représentants des associations qui font du lobbying auprès du Bundestag ou du gouvernement fédéral doivent s'inscrire sur une liste publique<sup>73</sup> tenue par le président du Bundestag, indiquant le nom et le siège de l'association, la composition du conseil de gestion et du conseil d'administration, le nombre de membres, les noms des représentants de l'association et l'adresse

---

<sup>73</sup> [Liste des lobbyistes](#), disponible sur [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de), consulté le 31 août 2016.

de son bureau à Berlin.<sup>74</sup> Cet ensemble de données ne va pas au-delà de l'enregistrement de base prévu à l'article 3. Il ne révèle rien sur les activités réelles des lobbyistes : Qui les lobbyistes ont-ils contacté ? Quels sujets ou projets de loi étaient concernés ? Quelle est l'importance financière de la campagne de lobbying ? Le lobbyiste a-t-il fourni un projet de loi ? Mais même si des réponses étaient données, les données ne pourraient jamais être concluantes, car elles ne montreraient qu'une petite fraction des efforts de lobbying : La liste n'est en effet que volontaire, elle ne concerne que les lobbyistes qui veulent être entendus par les commissions du Bundestag, elle laisse de côté les lobbyistes qui contactent les législateurs individuels et elle ne concerne pas les lobbyistes consultants ou internes aux entreprises. Le GRECO a donc conclu que "le cadre juridique présente plusieurs faiblesses".<sup>75</sup> La situation est similaire aux **Pays-Bas**. En juillet 2012, la "Chambre des représentants" a introduit un registre des lobbyistes. Les lobbyistes doivent non seulement déclarer pour quelle entreprise ils travaillent, mais aussi dans quel but.<sup>76</sup> Cependant, les données saisies restent vagues. Une expression fréquente dans la colonne "intérêts représentés" est "entre autres". Ainsi, les cabinets de lobbying représentant des clients mentionnent fréquemment une sélection de leurs clients "parmi d'autres". L'imprécision des informations est probablement due au fait que l'enregistrement n'est pas une obligation légale, mais seulement une condition préalable à l'accès aux locaux du Parlement.

En revanche, la transparence totale au Canada et aux États-Unis sur les activités de lobbying a **considérablement influencé le** débat public et permis aux journalistes et aux citoyens d'utiliser ces informations dans le cadre du discours politique. Un exemple : Les médias ont analysé les données du registre de lobbying de l'État de New York et ont révélé en 2016 que l'Église catholique avait dépensé 2 millions de dollars US auprès de grands cabinets de lobbying pour bloquer un projet de loi qui permettrait aux victimes d'abus sexuels sur des enfants de demander plus facilement justice.<sup>77</sup> Les données du registre du lobbying ont également révélé dans quelle mesure les lobbyistes engagés avaient précédemment travaillé pour des hommes politiques influents ou un parti politique spécifique. Quelle que soit la position de chacun sur la question politique en question, avoir accès aux données sur le lobbying peut être bénéfique de la manière suivante : Les partisans du projet de loi connaissent concrètement l'ampleur des efforts de leurs "adversaires". Même si les partisans ne disposent pas des mêmes moyens financiers que l'Église catholique pour "contrebalancer" l'influence, ils peuvent néanmoins utiliser ces informations pour leur travail de plaidoyer afin d'alerter les législateurs et le grand public sur l'influence professionnelle exercée par "l'autre camp". La transparence des efforts de lobbying professionnel pourrait également comporter le risque d'une image négative, qu'une autre partie prenante ne disposant pas des mêmes moyens financiers pourrait utiliser.

Plusieurs **ONG** se sont spécialisées dans l'analyse et l'interprétation des données disponibles. L'une d'entre elles est le "Center for Responsive Politics". Sur son site internet, une "base de données sur le lobbying"<sup>78</sup> présente les dépenses cumulées aux États-Unis par années, secteurs, industries, cabinets de lobbying, etc. Les chiffres pour 2015 sont les suivants :

Industry	Total
Pharmaceuticals/Health Products	\$231,318,911
Insurance	\$157,221,882
Oil & Gas	\$129,836,004

...

<sup>74</sup> GRECO, *Eval4/2014*1, Allemagne, para. 32, disponible sur [www.coe.int](http://www.coe.int), consulté le 31 août 2016.

<sup>75</sup> Ibid.

<sup>76</sup> Lobbyisten *Register*, disponible sur [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl), consulté le 31 août 2016.

<sup>77</sup> Daily Mail (30 mai 2016), *Catholic Church spent \$2M on major N.Y. lobbying firms to block child-sex law reform*, disponible sur [www.dailymail.co.uk](http://www.dailymail.co.uk), consulté le 31 août 2016.

<sup>78</sup> *Base de données sur le lobbying*, disponible sur [www.opensecrets.org](http://www.opensecrets.org), consulté le 31 août 2016.

Education	\$77,102,754
Defense Aerospace	\$74,446,775

L'industrie **pharmaceutique** arrive de loin en tête du classement, tandis que, de manière peut-être un peu surprenante, le secteur de l'**éducation** a dépensé plus en lobbying que le secteur de la **défense**.

La même base de données révèle également que les dépenses totales en **lobbying** fédéral se sont élevées à 3,31 milliards de dollars US en 2014. Le montant total des fonds collectés par tous les candidats aux élections du Congrès la même année n'en représente qu'environ la moitié : 1,77 milliard de dollars US. Ces chiffres globaux pourraient signifier que, par les flux financiers, le lobbying peut avoir une fonction plus importante pour influencer la politique que le **financement politique**.

Selon l'analyse des médias, le **rapport entre les** lobbyistes employés par l'industrie de la santé et chaque **politicien élu** était de six pour un aux États-Unis en 2010.<sup>79</sup>

Ces quelques exemples serviront à illustrer ce qui est possible si les données sur le lobbying sont disponibles par le biais d'un registre du lobbying.

Certains sites web tentent d'apporter de la transparence là où les registres de lobbying ne fournissent pas encore d'informations officielles. Un exemple est "LobbyPlag",<sup>80</sup> (un jeu de mots avec les mots lobbying et plagiat) : la plateforme fournit des outils pour rechercher dans quelle mesure le législateur de l'Union européenne a copié-collé des **projets de loi** de lobbyistes. "LobbyCloud" est un site web qui, à la manière de WikiLeaks, publie les **documents de lobbying** qui circulent parmi les fonctionnaires de l'Union européenne.<sup>81</sup> Il convient également de noter que l'OCDE a appelé à "divulguer des informations sur les aspects essentiels du lobbying, tels que son intention, ses bénéficiaires et ses cibles".<sup>82</sup>

Les exemples pour la **période** du paragraphe 1 sont "sans délai" (Autriche, article 10.2), trimestrielle (Royaume-Uni, article 5 ; États-Unis, Honest Leadership Act, article 201.a), tous les quatre mois (Irlande, article 12.1 et article 7), ou annuelle (Slovénie, article 63). Le nombre de **jours pour** préparer le rapport après la période est généralement de 20 ou 21 jours (Irlande, article 7, États-Unis). Pour les lobbyistes d'entreprise employant des lobbyistes internes, il est de neuf mois après la fin de chaque année civile en Autriche (article 11.3), apparemment pour permettre aux entreprises de terminer d'abord leur rapport financier annuel global.

Il est intéressant de noter que presque toutes les lois sur le lobbying exigent que les **lobbyistes** rendent compte de leurs activités de lobbying, alors qu'elles n'imposent pas d'obligation équivalente aux agents publics ou à leurs employeurs. La raison principale de cette situation est probablement le principe des coûts par cause : Les lobbyistes sont à l'origine du besoin de transparence ; ils doivent donc la fournir. Plus important encore, les agents publics ne peuvent pas connaître les bénéficiaires finaux des activités de lobbying ni le niveau des dépenses engagées. L'une des exceptions notables est le cas de la Slovaquie, qui a opté pour un double système de déclaration des lobbyistes et des **fonctionnaires**, avec des obligations plus importantes pour ces derniers. En vertu de l'article 68 de sa loi, les fonctionnaires sont tenus de consigner en détail tout contact avec des lobbyistes et de soumettre ces informations dans les trois jours à leur supérieur hiérarchique et à la commission anticorruption. Les rapports sont ensuite soumis aux demandes d'accès à l'information, mais les résumés sont également publiés de manière proactive dans la pratique. Une <sup>83</sup>autre exception est la "loi péruvienne réglementant la gestion des intérêts dans l'administration publique"

<sup>79</sup> The Guardian (19 novembre 2011), *'America is better than this': paralysis at the top leaves voters desperate for change*, disponible sur [www.theguardian.com](http://www.theguardian.com), consulté le 31 août 2016.

<sup>80</sup> [www.lobbyplag.eu](http://www.lobbyplag.eu).

<sup>81</sup>

<sup>82</sup> OCDE (2009), Volume 1, *ibid*, page 12.

<sup>83</sup> Transparency International (2015), *Le lobbying en Europe*, *ibid*, page 29.

de 2003. Son article 16 oblige les fonctionnaires à informer le "registre des intérêts publics" s'ils ont été contactés par des lobbyistes et à résumer toute information et documentation fournie par ces derniers. Il n'est pas clair dans quelle mesure cette disposition est mise en œuvre dans la pratique. La loi polonaise suit une approche similaire. Toutes les autorités publiques sont tenues de publier en ligne des informations sur les activités de lobbying. Lorsque les rédacteurs juridiques s'attendent à ce que les fonctionnaires soient plus susceptibles de se conformer à une réglementation sur le lobbying, ils peuvent opter pour un tel modèle de "fonctionnaire". Un cas différent est celui de la Hongrie, qui oblige ses agents publics à déclarer leurs contacts de lobbying en interne. Cette obligation n'est pas pertinente dans le contexte des rapports de transparence (externe), mais plutôt dans le contexte de la bonne conduite des agents publics (voir ci-dessous l'article 7).

**Paragraphe 2** : Les paragraphes (a) à (f) suivent les dispositions respectives de la législation irlandaise (la dernière partie du paragraphe (c) provenant de la loi de l'Ontario). Des règles similaires se retrouvent également dans les législations d'autres pays.

La sous-section (g) concerne les **frais et dépenses**. Elle est basée sur la loi slovène et autrichienne (article 64 ; § 10). Les lois peuvent inclure des seuils au-delà desquels ces montants doivent être déclarés ; cependant, la loi autrichienne ne prévoit aucun seuil pour les sociétés de lobbying, tandis que la loi slovène n'applique généralement aucun seuil. L'organe de surveillance (voir l'article 8 ci-dessous) pourrait être chargé de fournir des conseils pour calculer correctement les montants à déclarer. Cela concerne par exemple les cas où le lobbying fait partie d'un contrat de service qui inclut également d'autres activités et où la valeur du lobbying ne peut être déterminée à première vue (voir à cet égard l'article 64 de la loi slovène). Lorsque les rédacteurs juridiques considèrent que la divulgation des montants exacts est contraire aux secrets commerciaux ou d'affaires, ils peuvent envisager la divulgation par tranches de coûts.

La sous-section (h) découle de la loi canadienne. Certains législateurs considèrent que le lobbying **financé par des fonds publics** est problématique en raison de sa dynamique circulaire : L'entité de lobbying reçoit des fonds publics, et par le biais du lobbying, elle peut en recevoir encore plus. Par conséquent, certains pays interdisent même le lobbying sur fonds publics : "Une organisation [d'aide sociale] [...] qui se livre à des activités de lobbying ne peut prétendre à la réception de fonds fédéraux constituant une récompense, une subvention, un contrat, un prêt ou toute autre forme" (États-Unis, section 18). Si des fonds publics sont utilisés pour faire du lobbying auprès du Congrès, il s'agit même d'une infraction pénale.<sup>84</sup> Toutefois, cette approche présente des inconvénients importants. Par exemple, une ONG recevant un financement d'une municipalité pour un petit projet peut être exclue du lobbying au niveau national. Il en va de même pour un entrepreneur ou une entreprise qui a bénéficié d'une subvention. Il faut également garder à l'esprit que de nombreux gouvernements financent des ONG dans leur pays exactement dans le but de faire du lobbying (par exemple en promouvant de nouvelles lois contre la corruption). Il pourrait également y avoir des problèmes constitutionnels à cet égard, puisque la partie prenante serait exclue de l'exercice des droits démocratiques tels que la liberté d'expression.<sup>85</sup> Par conséquent, ce kit d'outils n'inclut pas d'interdiction dans ce sens, mais suggère une exigence de rapport respectif.

Les **contributions politiques** des lobbyistes pour soutenir leur cause constituent un risque d'intégrité très pertinent. Le lobbyiste probablement le plus connu au niveau international, Jack Abramoff, a déclaré après avoir purgé plusieurs années de prison pour un scandale de lobbying de plusieurs millions de dollars : "Les dons politiques sont le meilleur moyen de faire du lobbying illicite et ils devraient être interdits aux lobbyistes."<sup>86</sup> Il est presque inévitable que le don d'un lobbyiste soit au moins perçu comme une contrepartie pour que le bénéficiaire favorise l'intérêt du lobbyiste. Par conséquent, les dons de *contrepartie* sont clairement interdits par les normes internationales et par

---

<sup>84</sup> 18 U.S. Code § 1913, "Lobbying with appropriated moneys", disponible sur [www.law.cornell.edu](http://www.law.cornell.edu), consulté le 31 août 2016.

<sup>85</sup> Par exemple, Transparency International a reçu une subvention pour avoir plaidé dans les États membres en faveur d'une réglementation plus stricte du lobbying : Projet "Lifting the Lid on Lobbying", <http://eurlobby.transparency.org/>.

<sup>86</sup> Huffington Post (11 mai 2011), *Jack Abramoff Critique les réformes mises en œuvre après le scandale du lobbying dans sa nouvelle autobiographie*, disponible sur [www.huffingtonpost.com](http://www.huffingtonpost.com), consulté le 31 août 2016.

les lois de financement politique dans toute l'Europe. En outre, les lois de financement politique créent une transparence sur les dons financiers par le biais d'obligations de divulgation. De ce point de vue, aucune transparence supplémentaire ne semble nécessaire. Toutefois, deux autres aspects entrent en ligne de compte à cet égard. Premièrement, les lois de financement politique n'exigent souvent la transparence qu'à partir d'un certain seuil ou dans une certaine mesure. Deuxièmement, les lobbyistes peuvent faciliter la collecte de fonds politiques sans nécessairement devenir eux-mêmes des donateurs (selon la loi sur le financement politique). La sous-section (i) répond à ce besoin réglementaire supplémentaire. Elle est basée sur la loi slovène (article 64). Elle n'exige la déclaration que des dons qui ne sont pas déjà déclarés par ailleurs. Cela permet d'éviter la double déclaration.

La sous-section (j) est un espace réservé pour d'autres détails de rapport que les rédacteurs juridiques pourraient vouloir considérer. Il pourrait s'agir, par exemple, de "tout **document** justificatif partagé avec les agents publics" (Norme internationale des ONG, Transparence 3.f). Pour autant que l'on puisse en juger, aucune des réglementations actuelles en matière de lobbying ne contient de telles exigences de déclaration. Un autre détail à signaler pourrait être la facilitation d'événements de collecte de fonds. La loi américaine (2007, section 203.E) contient une telle obligation de déclaration. Les rédacteurs juridiques devront adapter cette disposition à leur contexte local.

Il est important que le registre public offre des **menus déroulants** faciles à utiliser et des fonctionnalités similaires conviviales. Cela est important non seulement pour la comparabilité des informations, mais aussi pour la motivation des utilisateurs à se conformer aux exigences de déclaration. Les systèmes nécessitant la formulation de longs textes de style libre pourraient dissuader les utilisateurs.

La justification de l'établissement de rapports consolidés au titre du **paragraphe 3** est la même que pour l'article 3, paragraphe 6.

Le **paragraphe 4** prévoit des exceptions à l'obligation de déclaration dans certains cas. Une option consiste à exclure les lobbyistes dont les activités sont de taille minimale (voir déjà les commentaires sur l'article 2, mot clé "*de minimis*"). Une autre option consiste à distinguer les différentes formes de lobbyistes et à les soumettre à des obligations de déclaration différentes (Autriche, §§ 10-12).

## **Article 5. - Accès du public à l'information**

- (1) [La loi sur la liberté d'information s'applique à toutes les informations relatives aux activités de lobbying détenues par les autorités publiques, qu'elles soient ou non les auteurs de ces informations. Lors de la décision sur une demande d'information, l'importance de l'intérêt public dans la transparence du lobbying doit être prise en considération.]**
- (2) [Publication proactive] Tous les organismes publics [terme à préciser] doivent publier de manière proactive au minimum les informations suivantes :**
  - (a) Projets d'actes réglementaires, projets de politiques et documents similaires [autres détails de procédure à préciser] ;**
  - (b) Procès-verbaux des réunions avec les lobbyistes [autres détails de procédure à préciser] ;**
  - (c) Documents fournis par les lobbyistes [autres détails de procédure à préciser] ;**
  - (d) [Autre - à préciser].**
- (3) [Tous les organismes publics [terme à définir] devraient enregistrer toutes les contributions reçues des lobbyistes sur les projets de politiques, de lois et d'amendements sous la forme d'une "empreinte législative" composée de deux parties :**
  - (a) Partie 1 détaillant tous les lobbyistes avec lesquels les responsables d'un dossier particulier ont eu des contacts ;**

## (b) Partie 2 : liste de toutes les contributions de fond reçues.

### Commentaire

Même dans un monde idéal, les registres des lobbyistes ne pourraient rendre transparente qu'une partie de la réalité. Jusqu'à présent, les registres existants ne vont que jusqu'à montrer un résumé des activités de lobbying, uniquement du point de vue du lobbyiste, et seulement dans la mesure où le lobbyiste rend effectivement compte de l'activité. Un dossier réel, par exemple sur l'élaboration d'un projet de loi, peut être plus informatif que ce que montre un registre des lobbyistes. La **liberté d'information** prévue au **paragraphe 1** permet aux citoyens ou aux journalistes intéressés de suivre en détail toutes les pistes du lobbying d'un projet de loi en consultant les dossiers publics.<sup>87</sup> C'est pour cette raison que les "10 principes pour la transparence et l'intégrité dans le lobbying" de l'OCDE indiquent que la "législation sur la liberté d'information" est l'une des conditions préalables pour "soutenir une culture de transparence et d'intégrité dans le lobbying" (au principe 3). De même, le Tribunal de la Cour européenne de justice a souligné que "pour que les citoyens puissent exercer leurs droits démocratiques, ils doivent être en mesure de suivre en détail le processus décisionnel [...] et d'avoir accès à toutes les informations pertinentes."<sup>88</sup> rédacteurs juridiques devront examiner si et dans quelle mesure les lois sur la liberté d'information permettent déjà aux membres du public de "suivre la piste du lobbying". Le paragraphe 1 de ce kit d'outils sert de rappel dans ce contexte. Le cas échéant, il peut servir de disposition pour étendre l'accès, en vertu des lois existantes sur la liberté d'information, aux dossiers pertinents dans le contexte du lobbying. Il peut s'agir de programmes de réunions, de documents relatifs à l'interaction avec les lobbyistes, de documents soumis par les lobbyistes, etc. Si un pays ne dispose pas d'une loi complète sur la liberté d'information, il peut se référer à plusieurs normes internationales pour la rédiger.<sup>89</sup> Conformément à la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents officiels, les<sup>90</sup> lois sur l'accès à l'information de tous les pays ne devraient contenir qu'une liste limitée d'exceptions potentielles. L'accès ne devrait être refusé que s'il est probable qu'un intérêt légitime soit lésé et qu'il n'existe pas d'intérêt public prépondérant. Étant donné l'importance de la transparence du lobbying dans une société démocratique, il existe une forte présomption d'intérêt public pour toute information et tout document relatifs au lobbying et, plus largement, aux processus décisionnels et législatifs.

L'accès à l'information en vertu du paragraphe 1 présente un inconvénient : Le public doit demander l'accès aux documents et chaque fois qu'il le souhaite. De toute évidence, la liberté d'information a plus d'impact lorsque les données sont **publiées** en ligne **de manière proactive**, comme le prévoit le **paragraphe 2**. Dans le contexte du lobbying, par exemple, le bureau exécutif du président des États-Unis ("Maison Blanche") publie en ligne son registre des visiteurs.<sup>91</sup> En revanche, le registre public des visiteurs du Premier ministre britannique est limité aux invités officiels.<sup>92</sup> Au niveau de l'Union européenne, la Commission s'est engagée à publier des informations concernant les rencontres des commissaires, des membres de leurs cabinets et des directeurs généraux avec des lobbyistes.<sup>93</sup> Certains parlementaires publient en ligne, sur une base volontaire, leur emploi du temps professionnel, en comptabilisant chaque heure de travail et en divulguant toutes leurs

---

<sup>87</sup> Voir pour un aperçu : Access Info Europe (2013), *Lobbying Transparency via Right to Information Laws*, disponible sur <http://avada.access-info.org>, consulté le 31 août 2016.

<sup>88</sup> Tribunal général de la Cour de justice de l'Union européenne, *affaire T-233/09*, Access Info Europe contre Conseil de l'Union européenne, décision du 22 mars 2011, paragraphe 69, disponible sur <http://eur-lex.europa.eu>, consulté le 31 août 2016.

<sup>89</sup> Voir les aperçus sur : la [page web](#) article19, disponible sur [www.article19.org](http://www.article19.org) ; la [page web](#) right2info, disponible sur [www.right2info.org](http://www.right2info.org), consulté le 31 août 2016.

<sup>90</sup> *STE 205* du 18 juin 2009, disponible sur [www.coe.int](http://www.coe.int), consulté le 31 août 2016.

<sup>91</sup> *Fiche du visiteur*, disponible sur [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov), consulté le 31 août 2016.

<sup>92</sup> *Fiche du visiteur*, disponible sur [www.gov.uk](http://www.gov.uk), consulté le 31 août 2016.

<sup>93</sup> Service de recherche du Parlement européen (mai 2016), *Briefing PE 581.950 FR*, EU Transparency Register, page 6, disponible sur [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu), consulté le 31 août 2016.

réunions.<sup>94</sup> Une autre approche adoptée par d'autres parlementaires consiste à publier volontairement tous les contacts avec les lobbyistes et les invitations qui leur sont adressées.<sup>95</sup> Dans certains cas, des entités gouvernementales rendent publics les contacts avec les lobbyistes. C'est le cas du ministère australien de la santé, qui publie en permanence des informations sur ses réunions avec l'industrie du tabac,<sup>96</sup> conformément à une directive de l'Organisation mondiale de la santé (OMS).<sup>97</sup> La loi polonaise prévoit une obligation de divulgation spécifique pour les contacts de lobbying. Elle exige que "les autorités publiques [...] mettent immédiatement à disposition, dans le bulletin d'information publique, toute information sur les actions les concernant et initiées par des lobbyistes professionnels, avec une description de la solution attendue par ces lobbyistes". (Article 16.1).

Dans l'ensemble, la divulgation proactive - en termes de pratique - en est encore à ses débuts. Néanmoins, les "10 principes pour la transparence et l'intégrité en matière de lobbying" **de l'OCDE** notent dans ce contexte : " Le public a le droit de savoir comment les institutions publiques et les agents publics ont pris leurs décisions, y compris, le cas échéant, qui a fait du lobbying sur les questions pertinentes. Les pays devraient envisager d'utiliser les technologies de l'information et de la communication, telles que l'Internet, pour rendre l'information accessible au public de manière rentable." (au Principe 6). Un document récent du programme d'accès à l'information **de la Banque mondiale** souligne que "la divulgation proactive fait partie intégrante de la transparence qui sous-tend un bon gouvernement [...]. Les normes précises concernant les informations à divulguer de manière proactive sont encore en cours de définition, mais il est possible d'identifier des catégories communes d'informations qui devraient constituer le minimum de tout régime national d'accès à l'information".<sup>98</sup> Le paragraphe 2 rappelle aux rédacteurs juridiques de prendre en compte le potentiel de la divulgation proactive dans le contexte du lobbying. La norme **internationale des ONG** recommande que "les organismes et les fonctionnaires publics publient de manière proactive leurs informations organisationnelles, programmatiques, administratives, financières et leur calendrier d'activité, les résumés des réunions et autres interactions avec des tiers, ainsi que toute documentation de base et analyses préparatoires reçues ou commandées dans le cadre de leur travail. Ces obligations s'étendent également au fonctionnement de tout organe d'expertise et de consultation convoqué par le secteur public." (Transparence, principe 8). Pour un exemple de bonne pratique, voir la loi de 2014 pour la région de Catalogne sur la transparence.<sup>99</sup>

La publication proactive implique d'autres questions que celles couvertes par le paragraphe 2 et qui dépendent du **contexte local**, par exemple : À quel moment les projets d'actes sont-ils mis à la disposition du public ? Comment procéder si les réunions avec un lobbyiste sont confidentielles au moment de la réunion, par exemple sur un commerce d'armes avec un pays étranger - à quel moment le procès-verbal devient-il public ? Que se passe-t-il si les documents des lobbyistes comportent des centaines ou des milliers de pages, un classeur à anneaux n'étant pas facile à copier ? Par conséquent, le paragraphe 2 doit être précisé, éventuellement en faisant référence aux réglementations existantes sur ces questions.

Le **paragraphe 3** reflète un appel international croissant à documenter les influences au cours du processus législatif dans une "empreinte législative". L'OCDE définit ce terme comme suit : "L'empreinte législative est un document qui détaille qui les législateurs ont consulté, quand et pourquoi, sur quelle question, et comment la décision a été prise."<sup>100</sup> **L'Assemblée parlementaire**

---

<sup>94</sup> Voir par exemple un législateur allemand publiant un "*calendrier cristallin*", disponible sur [www.christian-stetten.de](http://www.christian-stetten.de), consulté le 31 août 2016 (en allemand).

<sup>95</sup> *Site internet* "The Lobby-Ticker" du député Martin, disponible sur [www.hpmartin.net](http://www.hpmartin.net), consulté le 31 août 2016.

<sup>96</sup> *Site internet* "Notification publique des réunions entre le ministère de la Santé du gouvernement australien et l'industrie du tabac", disponible sur [www.health.gov.au](http://www.health.gov.au), consulté le 31 août 2016.

<sup>97</sup> Voir ci-dessus au point 1.3.

<sup>98</sup> Darbshire H. (2015), *La transparence proactive : L'avenir du droit à l'information ?*, page 45, disponible sur <http://documents.worldbank.org>, consulté le 31 août 2016.

<sup>99</sup> Région de Catalogne (2 juillet 2015), *communiqué de presse*, disponible sur <http://web.gencat.cat>, consulté le 31 août 2016.

<sup>100</sup> OCDE (2014), "Lobbyistes, gouvernement et confiance du public", Volume 3 " *Mise en œuvre des principes de l'OCDE pour la transparence et l'intégrité du lobbying* ", p.68, disponible sur [www.oecd.org](http://www.oecd.org), consulté le 31 août 2016.

du Conseil de l'Europe a reconnu la nécessité des empreintes législatives en juin 2016, dans le contexte des institutions européennes et a recommandé de "publier des empreintes législatives afin de suivre toute contribution reçue de tiers visant à influencer la législation et les politiques de l'Union européenne".<sup>101</sup> À la suite de l'évaluation du quatrième cycle de l'Allemagne, le **GRECO** "est d'avis que la transparence pourrait être considérablement améliorée en fournissant une "empreinte législative", c'est-à-dire une trace écrite des commentaires formulés par les parties prenantes qui sont pris en compte dans le processus de rédaction. À cet égard, l'EGE [équipe d'évaluation du GRECO] a été intéressée d'entendre de la part des représentants de l'administration du Bundestag que des universitaires et d'autres experts discutaient de la manière dont ces préoccupations pourraient être traitées. Ils étaient favorables à l'exploration des possibilités techniques permettant de mieux cartographier les modifications apportées au cours du processus législatif. Le GRECO encourage vivement les autorités à s'inspirer de ces réflexions et à rechercher les moyens de garantir la divulgation en temps utile de l'implication de tiers dans la préparation et la finalisation des projets de loi."<sup>102</sup> En 2011, le **Parlement européen** a approuvé une proposition d'"annexe sur l'empreinte législative" aux rapports rédigés par les membres du Parlement. Cette annexe dresserait la liste de tous les lobbyistes que les principaux députés européens ont rencontrés pendant la rédaction d'un rapport législatif.<sup>103</sup> Cependant, jusqu'à présent, le Parlement n'a pas mis en œuvre cette proposition. Un document d'orientation du bureau de l'UE de Transparency International a récemment défini des normes sur ce que devrait être l'"empreinte législative de l'UE". Les <sup>104</sup>10 principes pour la transparence et l'intégrité en matière de lobbying" de l'**OCDE** invitent les gouvernements à "envisager de faciliter l'examen public en indiquant qui a cherché à influencer les processus législatifs ou d'élaboration des politiques, par exemple en divulguant une "empreinte législative" qui indique les lobbyistes consultés lors de l'élaboration des initiatives législatives". (au Principe 6). Au sens des Principes de l'OCDE, le paragraphe 3 ne porte pas seulement sur les décisions législatives, mais sur les décisions au sens large.

Jusqu'à aujourd'hui, il existe peu de **pratiques nationales** auxquelles on peut se référer à titre d'exemple. Les lois nationales contiennent des obligations d'énumérer les organisations ou les experts (formellement) entendus dans le processus législatif. En Finlande, par exemple, un projet de loi du gouvernement comprend une description des raisons pour lesquelles il a été proposé, un compte rendu du processus de consultation et un bref résumé des commentaires des parties prenantes. Toutefois, pour autant que l'on puisse en juger, il n'existe aucune législation nationale<sup>105</sup> qui irait jusqu'à l'"empreinte législative" proposée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ou par le Parlement européen. Certains parlementaires ont **volontairement** fourni des "empreintes législatives" concernant leurs propres contacts individuels.<sup>106</sup> En outre, certaines ONG tentent d'établir une empreinte législative *ex post* en combinant des informations provenant de diverses sources dans une seule base de données.<sup>107</sup> Il reste à voir si la rareté des exemples pratiques au niveau national est due aux limites de la mise en œuvre technique de cette idée, ou si cette idée a besoin de plus de temps et de volonté politique pour se concrétiser dans la pratique.

---

<sup>101</sup> Résolution 2125 (2016), *Transparence et ouverture dans les institutions européennes*, à l'article 10.2., disponible sur [www.assembly.coe.int](http://www.assembly.coe.int), consulté le 31 août 2016.

<sup>102</sup> GRECO, *Eval IV Rep (2014) 1E*, Allemagne, au para. 30, disponible sur [www.coe.int](http://www.coe.int), consulté le 31 août 2016.

<sup>103</sup> Parlement européen, Communiqué de presse (2011), *Les députés européens soutiennent le registre commun Parlement-Commission des lobbyistes*, disponible sur [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu), consulté le 31 août 2016.

<sup>104</sup> Transparency international EU Office (2015), *L'empreinte législative de l'UE. Quelle est l'influence réelle du lobbying ?*, disponible à l'adresse [www.transparencyinternational.eu](http://www.transparencyinternational.eu), consulté le 31 août 2016.

<sup>105</sup> Réponse du service d'assistance de TI (1er février 2013), *Quelles sont les expériences internationales en matière d'introduction d'une " empreinte législative " ?*, p.2, disponible sur [www.transparency.org](http://www.transparency.org), consulté le 31 août 2016 : "[...] [L]es empreintes législatives n'ont, à notre connaissance, été mises en œuvre dans aucun pays [...]."

<sup>106</sup> Voir par exemple l'eurodéputée britannique Diana Wallis, *page web*, disponible à l'adresse <http://dianawallis.org.uk>, consultée le 31 août 2016.

<sup>107</sup> Voir par exemple la plateforme en cours de développement par Transparency International Slovénie et d'autres, qui a pour objectif de "montrer le "parcours législatif" complet", Présentation de TI Slovénie (1er octobre 2015), *Legislative monitor - Legislative footprint and use of legislation*, disponible sur [www.mju.gov.si](http://www.mju.gov.si) ; *Site web du projet*, disponible sur [www.transparency.si](http://www.transparency.si), consulté le 31 août 2016.

Selon la mesure dans laquelle la **publication proactive** prévue au paragraphe 2 combine toutes les informations et relie les bases de données le cas échéant (par exemple, le registre des projets de loi avec le registre du lobbying), une empreinte législative distincte pourrait être obsolète.

### **Chapitre III : Intégrité**

#### **Article 6. - Lobbyistes**

(1) [*Principes*] **Les lobbyistes doivent :**

- (a) **[Fournir des informations exactes et correctes sur eux-mêmes et sur le sujet couvert par la mission de lobbying à l'agent public visé ;**
- (b) **[Honnêteté] Agir honnêtement et de bonne foi dans le cadre de la mission de lobbying et dans tous les contacts avec les fonctionnaires ;**
- (c) **[Influence indue] S'abstenir d'exercer une influence indue et inappropriée sur les agents publics et le processus de décision publique ;**
- (d) **[Conflit d'intérêts] Évitez les conflits d'intérêts :**
  - i. **concernant plus d'une tâche de lobbying ; ou**
  - ii. **Concernant les intérêts publics et privés des agents publics.**

(b) [*Autre*] [à définir]

(2) **[L'organe de contrôle publie un code de conduite pour les lobbyistes basé sur les principes du paragraphe 1 après avoir consulté les lobbyistes, les organes qui les représentent et d'autres parties prenantes intéressées, et avec l'approbation du Parlement.**

(3) **[Auto-régulation] Les lobbyistes ou leurs associations professionnelles élaborent sur une base volontaire des engagements éthiques supplémentaires qui doivent être publiés par le registre.**

## Commentaire

### Paragraphe 1

Tous les règlements sur le lobbying contiennent des principes **éthiques** pour les lobbyistes. Ils s'articulent tous autour des quatre principes contenus dans le paragraphe 1. La Recommandation 1908 (2010) de l'Assemblée parlementaire appelle à " un lobbying honnête [...] afin d'améliorer l'image publique des personnes impliquées dans ces activités " (11.6) ; en outre, " des règles applicables aux [...] membres des groupes de pression et aux entreprises devraient être établies, y compris le principe des conflits d'intérêts potentiels " (11.3). Le principe 8 de l'OCDE fait référence à "l'honnêteté", à la prévention de "l'influence illicite" et à la prévention des "conflits d'intérêts" afin de spécifier l'intégrité dans le lobbying. Les quatre principes de ce paragraphe 1 sont repris plus ou moins textuellement de la recommandation n° 14 du Conseil de l'Europe.

### Ouverture

Le principe d'ouverture touche principalement deux questions : Le lobbyiste s'annonce-t-il comme tel, ou se fait-il passer pour quelqu'un d'autre, comme un citoyen concerné, un représentant d'ONG ou un militant de base ? Le lobbyiste révèle-t-il le véritable client de ses activités de lobbying ? Par exemple, la Slovaquie exige des lobbyistes qu'ils "s'identifient auprès des personnes faisant l'objet d'un lobbying et présentent l'autorisation de l'organisation d'intérêt pour le lobbying dans une affaire. Les lobbyistes doivent préciser le but et l'objectif du lobbying." (article 69). En Autriche, les lobbyistes doivent " divulguer à chaque premier contact avec un agent public leur mission ainsi que l'identité et les intérêts spécifiques de leurs clients/employeurs " (§ 6.1 ; de même : Australie, section 8.1.e ; France, n° 2 ; Pologne, article 15). Toutefois, la transparence n'est pas seulement pertinente en ce qui concerne les contacts avec les agents publics, mais aussi en ce qui concerne les contacts avec les clients : Dans le contexte des conflits d'intérêts, les lobbyistes doivent divulguer les éventuels intérêts conflictuels (voir ci-dessous les commentaires sur la sous-section d). En Autriche, ils doivent également fournir aux clients une estimation des honoraires probables et les informer que le lobbying sera enregistré (§ 5.3.1 et 5.3.2). En outre, l'ouverture s'applique au grand public. Les obligations d'enregistrement sont la principale incarnation de l'ouverture. En outre, les lobbyistes ne peuvent pas tromper le public lorsqu'ils mènent des campagnes de lobbying à la base.

### Honnêteté

Comme c'est le cas pour l'ouverture, l'honnêteté s'applique également aux fonctionnaires, aux clients et au grand public, comme le stipule le code de conduite australien : "Les lobbyistes ne doivent pas adopter un comportement qui soit [...] malhonnête [...] ; les lobbyistes doivent faire tout ce qui est raisonnablement possible pour s'assurer de la véracité et de l'exactitude de toutes les déclarations et informations qu'ils fournissent aux clients qu'ils représentent, au grand public et aux représentants du gouvernement" (section 8.1.a et 8.1.b). L'honnêteté concerne divers aspects :

- de transmettre fidèlement les informations reçues (Autriche, § 6.3) ;
- "de présenter des données correctes au fonctionnaire" (Macédoine, article 18 ; de même, Slovaquie, article 70.2) ;
- s'abstenir de revendiquer des relations inexistantes avec des agents publics (Autriche, § 5.3.3) ;
- de "ne pas faire de déclarations trompeuses, exagérées ou extravagantes sur la nature ou l'étendue de leur accès aux représentants du gouvernement, aux membres des partis politiques ou à toute autre personne, ni de faire de fausses déclarations à ce sujet" (Australie, section 8.1.c) ;
- de s'abstenir d'utiliser " l'en-tête ou le logo de l'Assemblée nationale " (France, Assemblée nationale, n° 5) ; de " porter leur insigne de manière visible " (France, Assemblée nationale, n° 3).

L'honnêteté est compromise, lorsque "le lobbyiste déclare ou affirme directement ou indirectement être capable d'influencer la procédure législative, un homme politique de l'Etat, un fonctionnaire ou un agent public" (Lituanie, article 6.7) ; lorsque "des hommes politiques de l'État, des fonctionnaires

ou des agents publics sont délibérément induits en erreur ou trompés en indiquant des faits ou des circonstances qui peuvent conduire à une décision de modifier, compléter, repousser ou adopter un acte juridique" ou lorsque les activités de lobbying "sont exercées au nom d'un client inexistant" (Lituanie, article 6.4 et 6.6 ; Monténégro, article 38.4.

### *Influence indue*

Le manque d'ouverture ou d'honnêteté est déjà une forme d'"influence indue". Ceci mis à part, l'"influence indue" concerne principalement la fourniture de **cadeaux** et d'avantages financiers (Monténégro, article 33.4 ; Slovaquie, article 70.3). La citation suivante illustre la pertinence des cadeaux dans le contexte du lobbying. Le lobbyiste américain probablement le plus célèbre, Jack Abramoff<sup>108</sup>, a déclaré lors d'une interview télévisée que "très peu de membres" du Congrès n'acceptent pas une forme de corruption : "Je parle de faire un cadeau à quelqu'un qui prend une décision au nom du public et, en fin de compte, c'est vraiment ce qu'est la corruption [...]. Mais ça se fait tous les jours et ça se fait encore."<sup>109</sup> Un rapport de 2014 du **Parlement européen** illustre la nécessité d'une réglementation. Le rapport appelle à une modification du code de conduite des lobbyistes afin d'interdire "l'ingérence dans la sphère privée ou la vie personnelle des décideurs, par exemple en envoyant des cadeaux à l'adresse personnelle d'un décideur".<sup>110</sup> Les interdictions de cadeaux par les lobbyistes peuvent être complétées ou remplacées par des interdictions respectives d'acceptation par les agents publics (voir ci-dessous les commentaires sur l'article 7, paragraphe 1, sous-section c).

Dans ce contexte, certaines lois sur le lobbying exigent que les lobbyistes se familiarisent avec toutes les incompatibilités et les **règles** éthiques des fonctionnaires (Autriche). Convenir avec les clients d'**honoraires de succès** crée le risque que les lobbyistes exercent une influence indue en vue du succès ; de tels honoraires de succès sont donc interdits en Autriche s'ils concernent le lobbying pour la conclusion de contrats publics (§ 15.2). Au Canada, l'interdiction des honoraires de succès s'étend à toutes les activités de lobbying (§ 10.1 et 10.2) : " tout paiement qui est en tout ou en partie conditionné par le résultat ". La loi autrichienne contient également une règle générale, en vertu de laquelle les lobbyistes doivent s'abstenir d'exercer " une **pression** indue ou disproportionnée sur les fonctionnaires ", à moins que cette pression ne soit socialement acceptée (§ 6.5).

### *Conflits d'intérêts*

Il existe des conflits d'intérêts entre les clients et les agents publics. Dans cette mesure, les lois sur le lobbying interdisent la représentation de "deux clients ayant des intérêts opposés" (Monténégro, article 33.2 ; de même, Lituanie, article 6.8). Cette question n'est pas nécessairement une question d'intérêt purement privé (des deux différents clients concernés). Les fonctionnaires visés et le public veulent savoir clairement qui le lobbyiste représente, non seulement formellement mais aussi en substance. Ceci est obscurci si le lobbyiste a des conflits d'intérêts entre ses différentes tâches. Il convient toutefois de noter que les conflits d'intérêts concernant uniquement les clients privés ont été spécifiquement exclus de la réglementation par le Code de déontologie des lobbyistes canadiens, dans le cadre de sa récente révision.<sup>111</sup> Outre les clients privés, un lobbyiste peut aussi avoir en parallèle une relation de service avec une entité gouvernementale. Ainsi, certaines réglementations interdisent le lobbying sur un sujet pour lequel le lobbyiste est également payé pour conseiller le secteur public (Ontario, section 3.3). Ce cas est également couvert par le paragraphe 1, alinéa d (i) de cet article. En ce qui concerne les agents publics, le Code de déontologie des lobbyistes canadiens stipule ce qui suit : " Un lobbyiste ne doit pas proposer ou entreprendre une action qui placerait le titulaire d'une charge publique dans un conflit d'intérêts réel ou apparent. " (Code canadien, n° 6). Le Code précise également que le lobbyiste ne doit pas exercer d'activités où " le lobbyiste et le titulaire d'une charge publique partagent une relation qui pourrait raisonnablement être perçue comme créant un sentiment d'obligation ". En outre, "pour éviter la création d'un sentiment d'obligation", l'offre de cadeaux ou d'autres avantages est interdite (sauf si le cadeau est autorisé par d'autres règles). Les conflits d'intérêts impliquant des agents publics sont également traités par l'article 7 (voir ci-dessous).

---

<sup>108</sup> Voir déjà ci-dessus à la note de bas de page 86.

<sup>109</sup> CBS (30 mai 2012), Jack Abramoff : *The lobbyist's playbook*, transcription, disponible sur [www.cbsnews.com](http://www.cbsnews.com), consulté le 31 août 2016.

<sup>110</sup> Parlement européen, Rapport sur la modification de l'accord interinstitutionnel sur le registre de transparence (2014/2010(ACI)), à D.10, disponible à l'adresse [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu), consulté le 31 août 2016.

<sup>111</sup> Commissariat au lobbying du Canada, *Rapport sur la consultation de 2013 - Code de déontologie des lobbyistes*, disponible sur <https://lobbycanada.gc.ca>, consulté le 31 août 2016.

## Autre

En fonction des risques dans un contexte local, les rédacteurs juridiques peuvent vouloir aborder d'autres aspects de la bonne conduite. Plusieurs lois sur le lobbying abordent la question de l'obtention et de l'utilisation des **données**. La loi autrichienne interdit de "collecter des informations de manière induue" (§ 6.2). Le Monténégro interdit de "recueillir des données et des informations contraires à [...] cette loi ou d'utiliser les informations recueillies de cette manière à des fins de lobbying" (article 33.1). L'affaire suivante illustre la pertinence de ces dispositions : "Un lobbyiste d'un puissant groupe de pharmaciens aurait espionné le ministère allemand de la Santé pendant près de deux ans afin de recueillir des informations confidentielles, a révélé un journal mercredi. Des projets de loi, des changements de politique prévus et des courriels privés provenant des boîtes de réception du ministre de la Santé, Daniel Bahr, et de son prédécesseur, Philipp Rösler, figurent parmi les documents que [...] le lobbyiste a obtenus. [...] Si le ministère a refusé de faire des commentaires sur le lobbyiste, il a en revanche indiqué qu'un membre du personnel informatique faisait l'objet d'une enquête".<sup>112</sup> Cependant, toute interdiction à cet égard est susceptible de se doubler de lois existantes sur la protection des données et le secret d'État.

À l'Assemblée nationale française, les lobbyistes "doivent s'abstenir de toute action visant à obtenir des informations ou des décisions par des moyens **frauduleux**" (n° 6). D'autres exemples d'"autres" obligations déontologiques sont : l'interdiction de "vendre [...] des documents parlementaires ou tout autre document de l'Assemblée nationale", de faire de la "**publicité** [...]" dans les locaux de l'Assemblée nationale", d'utiliser le fait d'être inscrit "vis-à-vis des tiers à des fins commerciales ou publicitaires" ; ou l'obligation de fournir des informations "ouvertes, sans discrimination, à tous les membres [de l'Assemblée], quelle que soit leur appartenance politique" (France n° 4, 7, 9 et 10).

Une autre constellation, plutôt étrange dans ce contexte, est celle des "propositions législatives **fictives**". Aux États-Unis, certains lobbyistes essaient d'introduire une législation contestée dans le seul but de s'assurer des affaires futures. Après le dépôt du projet de loi, ils espèrent être engagés soit pour assurer l'adoption de la loi, soit pour la faire échouer. Dans certains États, de telles propositions sont interdites, les comparant à des litiges frivoles : "L'objectif dans ces deux contextes est d'éviter de gaspiller de précieuses ressources publiques et privées sur des initiatives qui ne servent pas des objectifs légitimes."<sup>113</sup> Cependant, dans les États qui n'interdisent pas de telles propositions, la proposition de faire du travail en soi pourrait être interprétée comme une violation des dispositions relatives aux conflits d'intérêts.

Il convient de noter que tous les commentaires ci-dessus ne portent que sur les règles contenues dans les lois **spécifiques** sur le **lobbying**. Les pays avec ou sans lois sur le lobbying ont toujours d'autres ensembles de réglementations qui limitent ce que les lobbyistes sont autorisés à faire. Par exemple, les lois sur le financement politique interdisent généralement les dons de *contrepartie*. Bien que cette interdiction soit très pertinente dans le contexte du lobbying, il s'agit généralement d'une restriction qui ne concerne pas seulement les lobbyistes, mais tout citoyen.

## Paragraphe 2

Les règles de conduite dépendent d'une variété de facteurs. Comme mentionné ci-dessus dans les commentaires sur le paragraphe 1, le contexte **local** peut comporter des risques particuliers à certains pays, mais inconnus dans d'autres, tels que les "propositions législatives de fortune". En outre, les limites **constitutionnelles** peuvent autoriser certaines règles qui pourraient être inconstitutionnelles dans d'autres pays. Par exemple, comme mentionné ci-dessus (paragraphe 1, mot-clé "Autres"), il existe une règle de l'Assemblée nationale française qui exige que les lobbyistes fournissent les mêmes informations à tous les membres du Parlement. En conséquence, un parlementaire pourrait ne pas être en mesure de demander des informations à un lobbyiste, sans que tous les autres membres en soient au moins potentiellement informés. Dans certains pays, cela

---

<sup>112</sup> The Local (12 décembre 2012), [Lobbyist suspected of spying on Health Ministry](#), disponible sur [www.thelocal.de](http://www.thelocal.de), consulté le 31 août 2016.

<sup>113</sup> Office of State Ethics, [A.O. 2015-6](#), 17 décembre 2015 page 2 sur 7, disponible sur [www.ct.gov](http://www.ct.gov), consulté le 31 août 2016.

pourrait soulever des questions quant à l'indépendance individuelle des membres du Parlement. En outre, les différentes **branches** du pouvoir peuvent vouloir réglementer les règles du lobbying de manière indépendante, des règles particulières s'appliquant par exemple au parlement par opposition au gouvernement. C'est peut-être pour cette raison qu'en Pologne, "les règles de conduite des lobbyistes professionnels au *Sejm* et au Sénat sont spécifiées par les ordres permanents du *Sejm* et du Sénat, respectivement". (article 14.3). Enfin, les codes de conduite peuvent nécessiter un processus plus proche des **acteurs** concernés qu'un processus législatif formel, et des **modifications de** ces règles peuvent être nécessaires plus souvent. Par exemple, au Texas, les lobbyistes contournaient la limite de 90 US\$ pour les dépenses de repas avec des fonctionnaires. Plusieurs lobbyistes assistaient au dîner et partageaient la facture de l'agent public entre les lobbyistes. De <sup>114</sup>tels contournements peuvent nécessiter des modifications souples du code de conduite (ou des orientations respectives au titre de l'article 9).

C'est pour l'une ou l'autre de ces raisons que de nombreux législateurs **délèguent la** tâche de rédiger un code de conduite à un autre organe, tel que : le commissaire au lobbying (Canada, article 10.2) ; la commission des normes de la fonction publique (Irlande, article 16) ; la commission d'éthique des fonctionnaires (Lituanie, article 12.2.4) ; le Parlement en tant qu'organe autonome (Pologne, article 14.3). Le paragraphe 2 est basé sur le droit canadien et irlandais. La **consultation des** parties prenantes est une exigence explicite dans certaines dispositions (Canada, article 10.2.2 ; Irlande, article 16.2), tout comme la participation du parlement (Canada, article 10.2.3). L'implication du parlement au paragraphe 2 légitime le code de conduite pour servir de base aux sanctions prévues à l'article 10. Selon le contexte national, cette approbation parlementaire peut ne pas être nécessaire, car les principes fondamentaux du code sont déjà énoncés à l'article 6, paragraphe 1.

### Paragraphe 3

Certaines lois sur le lobbying délèguent la tâche de rédiger un code de conduite aux lobbyistes d'entreprise (Autriche, § 7) ou aux associations professionnelles (Slovénie, article 57). La loi autrichienne exige également la publication du code sur un site web. Cette boîte à outils considère l'autorégulation non pas comme une alternative, mais comme un complément aux principes juridiques. Cela reflète le principe 9 de l'OCDE : "Les pays devraient impliquer les acteurs clés dans la mise en œuvre d'un ensemble cohérent de stratégies et de pratiques pour assurer la conformité." Les points de référence possibles pour l'autorégulation sont les "Principes de Woodstock pour la conduite éthique du lobbying" <sup>115</sup>ou le "Code de conduite de la Société des professionnels des affaires européennes". <sup>116</sup>Un rapport récent de Transparency International Irlande donne un aperçu des normes et pratiques volontaires en matière de lobbying, basé sur des consultations avec le secteur du lobbying. <sup>117</sup>

### Excursus 1 : Qualifications des lobbyistes

Ce kit d'outils législatifs ne fixe aucun critère professionnel pour les lobbyistes, tel qu'un certificat de formation ou l'absence de condamnation pénale. Ceci est conforme au **projet de recommandation du Conseil de l'Europe** qui ne prévoit pas de tels critères ; les principes de l'OCDE et la norme internationale des ONG ne le font pas non plus.

Toutefois, les rédacteurs juridiques doivent garder à l'esprit que certaines lois sur le lobbying fixent de telles exigences. En Slovénie, " peut être lobbyiste toute personne ayant atteint l'**âge de la** majorité qui [...] n'a pas été privée de la **capacité de** conclure des contrats, et n'a pas été condamnée par un jugement définitif pour une **infraction pénale** commise intentionnellement, ou poursuivie d'office en République de Slovénie pour une peine de prison de plus de six mois. " (article 56.2). Les lois lituanienne (article 3.1 et 3.4) et macédonienne (article 7.2) contiennent une restriction similaire

<sup>114</sup> The Dallas Morning News (7 février 2015), [State law allows for lobbying deep in the shadows of Texas](http://www.dallasnews.com), disponible sur [www.dallasnews.com](http://www.dallasnews.com), consulté le 31 août 2016.

<sup>115</sup> [Principes de Woodstock](http://carmelitengo.org), disponible sur <http://carmelitengo.org>, consulté le 31 août 2016.

<sup>116</sup> [Code de conduite](http://www.seap.nu) de 2005 (révisé), disponible sur [www.seap.nu](http://www.seap.nu), consulté le 31 août 2016.

<sup>117</sup> TI Ireland (2015), [Responsible Lobbying in Europe, An overview of voluntary lobbying standards and practice](http://transparency.ie), disponible sur <http://transparency.ie>, consulté le 31 août 2016.

pour les personnes mineures ou condamnées, tout comme la loi monténégrine concernant les condamnés (article 15.2). Il convient toutefois de garder à l'esprit que ces exemptions pourraient ne s'appliquer qu'aux lobbyistes consultants, mais pas lorsque, par exemple, le membre d'une ONG exerce des activités de lobbying. Sinon, il serait interdit à tout condamné de faire du lobbying par l'intermédiaire d'une ONG, ce qui pourrait porter atteinte aux libertés constitutionnelles. Ceci est particulièrement vrai pour les lobbyistes qui représentent leurs propres intérêts individuels (article 1 paragraphe 3 (a)).

Certaines réglementations vont même plus loin et exigent une certaine **formation** professionnelle pour mener des activités de lobbying. La Macédoine exige "une formation de niveau universitaire dans le domaine du lobbying" (article 7.2), tandis que le Monténégro exige "une formation supérieure, le septième niveau du cadre de qualification, sous-niveau VII-1(VII1)" (article 15.1). De telles exigences de qualification soulèvent des questions dans le contexte constitutionnel de la liberté de la vie professionnelle. En particulier, la restriction macédonienne exclurait la plupart des personnes du lobbying et il n'est même pas clair s'il existe une formation universitaire pour tous les domaines du lobbying. Quel serait le domaine d'études requis pour faire pression sur les lois anti-avortement ou sur le droit au mariage homosexuel ? Le Monténégro adopte une approche plus générale et exige universellement "un certificat attestant de la réussite de l'examen pour exercer des activités de lobbying" (article 15.4).

## **Excursus 2 : Les droits des lobbyistes**

Plusieurs réglementations en matière de lobbying ne prévoient pas seulement des obligations, mais aussi des privilèges ou des droits pour les lobbyistes. Il s'agit notamment de badges d'accès permettant d'entrer facilement et à plusieurs reprises dans les locaux du Parlement (Allemagne, Pays-Bas), du droit d'utiliser les locaux des autorités publiques à des fins de lobbying (Pologne) et du droit de participer au processus décisionnel (Lituanie). Ces dispositions peuvent avoir l'intention positive d'inciter les lobbyistes à s'enregistrer en leur accordant des privilèges. Toutefois, en fonction de leur formulation, ces dispositions peuvent également soulever des questions. En principe, tous les citoyens devraient avoir les mêmes droits que les lobbyistes, et par exemple pouvoir rencontrer et s'adresser aux membres du parlement. Cela découle du principe constitutionnel d'**égalité de traitement**. Par conséquent, la participation au processus législatif devrait être réglementée de manière générale et pour tous les citoyens, et pas seulement pour les lobbyistes. Inclusion de tels droits dans une loi sur le lobbying pourrait envoyer un mauvais signal en fonction du contexte local, et peut-être même renforcer les déséquilibres de pouvoir.

### *Badges d'accès*

En Allemagne <sup>118</sup>et aux Pays-Bas, <sup>119</sup>les lobbyistes enregistrés reçoivent un badge d'accès aux locaux du Parlement. En France, les lobbyistes enregistrés ont "un accès autorisé - à des heures précises - à certaines parties des locaux [de l'Assemblée]".<sup>120</sup> Les citoyens n'ont généralement pas le même droit. Cette différence de traitement peut être justifiée par le fait que les lobbyistes ont généralement besoin d'accéder aux bâtiments parlementaires plus souvent que les citoyens ordinaires.

### *Utilisation des locaux*

La loi polonaise autorise les lobbyistes "à exercer leurs activités également dans les locaux d'un bureau qui sert les organes de l'autorité publique. Le directeur du bureau visé à l'art. 1 doit permettre aux lobbyistes professionnels enregistrés d'accéder au bureau qu'il dirige afin de leur permettre de représenter correctement les intérêts des entités au nom desquelles ils font du lobbying." (article 14). Une telle disposition pourrait devenir un défi lorsque les lobbyistes considèrent qu'il s'agit d'un droit d'être entendu par les agents publics sans discrétion sur la réunion.

---

<sup>118</sup> [Liste des lobbyistes](#), disponible sur [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de), consulté le 31 août 2016.

<sup>119</sup> [Registre du lobby](#), disponible sur [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl), consulté le 31 août 2016.

<sup>120</sup> GRECO, *Eval IV Rep (2013) 3E*, France, § 49, disponible sur [www.coe.int](http://www.coe.int), consulté le 31 août 2016.

### Information

En Slovaquie, "un lobbyiste inscrit au registre des lobbyistes [...] a le droit d'être invité à toutes les présentations publiques et à toutes les formes de consultations publiques concernant les domaines dans lesquels il a déclaré un intérêt, et en est informé par les organes de l'État et les collectivités locales". (Article 67.2). Ce droit pourrait aller de soi pour tout citoyen soumis à des normes avancées de participation publique (voir ci-dessus l'introduction, 1.2).

### Plaidoyer

La loi lituanienne énumère un certain nombre de "droits des lobbyistes". Ils ont explicitement le droit, entre autres, de "soumettre des propositions et des explications concernant la rédaction d'actes juridiques", de "procéder à des expertises de projets", d'"informer le public [...] sur les projets d'actes juridiques", de "faire des rapports par le biais des médias et de participer à des événements publics", ou de "mener des enquêtes" (article 4.1). Une telle énumération exhaustive comporte le risque que tout droit accidentellement non énuméré puisse être considéré comme exclu. Elle soulève également la question de savoir si les lobbyistes non enregistrés ou les non-lobbyistes ne sont pas autorisés à exercer ces droits, alors qu'il devrait être évident qu'ils le sont.

## Article 7. - Agents publics

### (1) [Les agents publics doivent :

- (a) **[Conservez les communications et les réunions avec les lobbyistes dans un dossier ;**
- (b) **[Signaler les violations] Signaler les violations des obligations des lobbyistes en vertu de la présente loi à leur supérieur [ou à un autre organe à préciser] ;**
- (c) **[Autre] [à définir]**

### (2) [Incompatibilité] Les agents publics ne peuvent pas :

- (a) **[Activités secondaires] Agir en tant que lobbyistes faisant du lobbying dans leur domaine de travail ou auprès de l'entité publique pour laquelle ils travaillent.**
- (b) **[Agir en tant que lobbyiste ou conseiller des lobbyistes [pendant une période déterminée] après avoir quitté ses fonctions, lorsque cela a un rapport direct avec les fonctions exercées ou supervisées par les agents publics pendant leur mandat, ou lorsque cela constitue un conflit d'intérêts.**

### (3) [Toute personne ayant agi en tant que lobbyiste et ayant l'intention de travailler en tant qu'agent public dans le domaine de ses activités de lobbying antérieures ou au sein de l'entité publique à laquelle elle a fait appel est soumise à un processus de vérification des conflits d'intérêts qui peut nécessiter une récusation ou une supervision pour certaines tâches, ou une disqualification du poste potentiel.

## Commentaire

La bonne gouvernance en matière de lobbying n'est pas seulement l'affaire des lobbyistes. Elle exige également que les **agents publics** appliquent un certain nombre de bonnes pratiques. Ainsi, la Recommandation 1908 (2010) de l'**Assemblée parlementaire** demande que " des règles applicables aux hommes politiques, aux fonctionnaires [...] soient établies, y compris le principe des conflits d'intérêts potentiels et la période de temps après la cessation des fonctions pendant laquelle l'exercice d'activités de lobbying devrait être interdit " (11.3). Il faut également noter les récentes observations du **GRECO** lors de son 4<sup>ème</sup> cycle d'évaluation, telles que : " Le lobbying implique des actions à la fois de la personne qui fait du lobbying et de l'agent public qui en fait l'objet. Pour que le processus soit correctement bénéfique, les deux parties du processus doivent agir de manière appropriée l'une par rapport à l'autre."<sup>121</sup> Les "10 principes pour la transparence et l'intégrité dans le

<sup>121</sup> GRECO, *Eval IV Rep (2012) 2E*, Royaume-Uni, paragraphe 53, disponible sur [www.coe.int](http://www.coe.int), consulté le 31 août 2016.

lobbying" de l'OCDE énumèrent notamment les devoirs suivants des agents publics : "ne pas mettre en doute leur impartialité à promouvoir l'intérêt public, ne partager que les informations autorisées et ne pas abuser des "informations confidentielles", divulguer les intérêts privés pertinents et éviter les conflits d'intérêts" (principe 7). Le **projet de recommandation du Conseil de l'Europe** préconise " des délais de réflexion établissant une période de temps qui doit s'écouler avant qu'un agent public ne puisse devenir lobbyiste après avoir quitté son emploi ou sa fonction publique, ou qu'un lobbyiste ne puisse devenir agent public après avoir cessé ses activités de lobbying " et " des conseils aux agents publics sur leurs relations avec les lobbyistes, notamment : Comment répondre aux communications des lobbyistes ; Signaler les violations de la réglementation légale des activités de lobbying ; Révéler les conflits d'intérêts ; Refuser ou révéler la réception de cadeaux et d'hospitalité offerts par un lobbyiste." La norme **internationale des ONG** énonce des recommandations similaires mais plus détaillées. L'article 7 suit la logique de ces orientations internationales.

### Paragraphe 1

Les obligations visées au paragraphe 1 sont probablement déjà énoncées dans la plupart des systèmes juridiques. Le paragraphe 1 est donc plutôt un rappel ou une **clarification** des obligations dans le contexte du lobbying.

#### *Sous-section a - Dossiers*

En ce qui concerne la tenue des dossiers, tous les pays ont probablement mis en place des réglementations qui définissent quels documents papier ou électroniques sont conservés consciemment comme preuve d'une action. Une fois déclaré, un document ne peut être modifié et ne peut être éliminé que dans le respect des règles du système.<sup>122</sup> Les rédacteurs juridiques pourraient vouloir examiner dans ce contexte dans quelle mesure ils doivent redéfinir les obligations en matière de conservation des documents. En Pologne, le législateur a délégué l'établissement de règles à cet égard aux autorités publiques : "Les responsables des bureaux servant les autorités publiques, chacun en sa qualité propre, définissent les règles de conduite détaillées pour leurs employés subordonnés en ce qui concerne les lobbyistes professionnels [...], y compris la procédure de documentation des contacts entamés." (article 16, paragraphe 2). L'inconvénient de ce concept pourrait être qu'une variété de règles s'appliqueront dans différentes institutions, conduisant *de facto* à des normes d'accès à l'information différentes dans chaque entité. En tout état de cause, la tenue de registres est importante pour l'accès du public à l'information (article 5) et pour la responsabilité interne du secteur public.

Dans certains pays, les obligations d'enregistrement vont encore **plus loin**. Au Monténégro, l'agent public soumis au lobbying "doit préparer une note officielle contenant des informations sur le lobbyiste qui l'a contacté, comme suit : nom, information indiquant si le lobbyiste a présenté une carte d'identification de lobbyiste et a agi conformément à la présente loi, le domaine et le sujet du lobbying, le nom et le prénom ou le nom du client du lobbyiste, la date et le lieu de la visite du lobbyiste et la signature de la personne soumise au lobbying". (Article 34.1). Cette disposition est une réplique virtuelle de la législation slovène, qui exige en outre que le fonctionnaire inclue une "déclaration de toute pièce jointe" reçue du lobbyiste (article 68, paragraphe 2). On trouve une approche similaire au Pérou. En vertu de la loi n° 28024 "réglementant la gestion des intérêts dans l'administration publique", les fonctionnaires contactés par des lobbyistes doivent "a) soumettre à la direction du registre des intérêts publics un résumé des informations et des documents qu'ils ont reçus dans le cadre de leurs activités de lobbying ; et b) remplir et soumettre un formulaire à la SUNARP [Superintendencia Nacional de los Registros Públicos]". (Article 16). En Hongrie, le décret gouvernemental "Sur le système de gestion de l'intégrité au sein de l'administration publique"<sup>123</sup> publié en 2013 oblige les fonctionnaires à rendre compte à leurs supérieurs des contacts ou des résultats des réunions. Toutefois, le décret n'indique pas explicitement dans quelle mesure ces rapports sont conservés dans les dossiers. La présente boîte à outils législative ne prévoit pas

<sup>122</sup> Voir par exemple la [Directive](#) sur la tenue de documents par le gouvernement canadien (2009), disponible sur [www.tbs-sct.gc.ca](http://www.tbs-sct.gc.ca), consulté le 31 août 2016.

<sup>123</sup> 50/2013. (II. 25.) Korm., [Rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről](#), disponible sur <http://net.jogtar.hu>, consulté le 31 août 2016.

d'obligations similaires pour la raison suivante : Aussi judicieuses que de telles obligations puissent paraître en théorie, on peut se demander si les agents publics peuvent ou veulent s'y conformer en pratique. Or, le non-respect à grande échelle de ces obligations saperait la confiance générale de toutes les parties prenantes dans l'utilité de la loi sur le lobbying. Les rédacteurs juridiques peuvent bien entendu ajouter une telle obligation dans leur loi, s'ils estiment qu'elle est réalisable dans leur contexte local, y compris la publication de ces contacts (voir l'article 4 ci-dessus).

#### *Sous-section b - Signalement des violations*

Quant au signalement des violations, le **modèle de code de conduite** des agents publics<sup>124</sup> du Conseil de l'Europe définit l'obligation des agents publics de signaler les violations légales et éthiques sur leur lieu de travail (article 12) : "1) L'agent public qui croit qu'on lui demande d'agir d'une manière illégale, inappropriée ou contraire à l'éthique, qui implique une mauvaise administration, ou qui est autrement incompatible avec le présent code, doit signaler le problème conformément à la loi." La législation et/ou les codes de conduite de la plupart des pays contiendront probablement des obligations similaires. Une fois de plus, les rédacteurs juridiques pourraient vouloir examiner dans ce contexte dans quelle mesure ils doivent redéfinir les obligations de signalement des violations. Le législateur monténégrin a inclus une obligation explicite dans la loi : "La personne faisant l'objet d'un lobbying doit notifier à l'Agence [anti-corruption] l'existence d'un lobbying illégal et fournir des informations sur l'entité physique ou morale exerçant un lobbying illégal ou sur un lobbyiste ou une entité juridique menant des activités de lobbying contraires à la présente loi." (Article 39.2).

#### *Sous-section c - Autres*

Certaines lois sur le lobbying interdisent les contacts avec des lobbyistes **non enregistrés** : "Un représentant du gouvernement ne doit pas sciemment et intentionnellement être partie à des activités de lobbying menées par : (a) un lobbyiste qui n'est pas inscrit au registre des lobbyistes" (Australie, section 4.1). La présente boîte à outils législative ne prévoit pas explicitement une telle disposition pour les deux raisons suivantes. Premièrement, le lobbying est autorisé pour les lobbyistes qui en sont à leur première expérience sans enregistrement (voir ci-dessus l'article 3, paragraphe 3). Deuxièmement, les agents publics devront de toute façon le signaler en vertu de la sous-section c, s'ils sont contactés par des lobbyistes qui violent leurs obligations d'enregistrement ou autres.

D'autres règles de conduite possibles concernent les situations où "l'objet du lobbying est contraire à l'**intérêt public** ou aux principes constitutionnels [...] [ou] est inapproprié ou non viable en termes d'effets financiers et d'autres circonstances" (Monténégro, article 35). En Hongrie, les fonctionnaires doivent demander l'**autorisation** préalable de leur hiérarchie pour rencontrer des lobbyistes. La <sup>125</sup>**divulgation** proactive par le secteur public d'informations relatives au lobbying a déjà été abordée plus haut, à l'article 5, paragraphe 2 (voir commentaires).

D'autres obligations pertinentes pour les agents publics dans le contexte du lobbying concernent la **confidentialité** des données, les **conflits d'intérêts** ou les **cadeaux** (voir les commentaires ci-dessus sur l'article 6, paragraphe 1). En général, il existe déjà des réglementations complètes pour les agents publics concernant ces trois points. Il en va de même pour les déclarations de finances et d'intérêts personnels. Comme l'indique le projet de recommandation du Conseil de l'Europe : "Des mesures appropriées adaptées aux circonstances nationales devraient compléter la réglementation juridique du lobbying afin d'éviter les risques pour l'intégrité du secteur public que peuvent engendrer les activités de lobbying." (H.16).

Les limites ou les interdictions concernant l'acceptation de **cadeaux** par les agents publics sont le pendant des interdictions respectives pour les lobbyistes d'offrir des cadeaux (voir ci-dessus les commentaires sur l'article 6, paragraphe 1, mot clé "influence induite"). Le Pérou (article 17) et le

---

<sup>124</sup> Recommandation n° R (2000) 10 du Comité des Ministres aux États membres sur les codes de conduite des agents publics. Annexe, [Modèle de code de conduite](#) pour les agents publics, disponible sur [www.coe.int](http://www.coe.int), consulté le 31 août 2016.

<sup>125</sup> Ibid.

Wisconsin, <sup>126</sup> par exemple, énoncent une **interdiction absolue** d'accepter toute générosité de la part des lobbyistes.

### Paragraphe 2 et 3

Les deux paragraphes sont basés sur le "Legislative Toolkit on Conflict of Interests".<sup>127</sup> Certains des commentaires suivants sont également tirés de ce Toolkit, mais sont légèrement actualisés.

Des observations récentes du **GRECO** documentent la pertinence pratique des dispositions d'incompatibilité : " Le premier [domaine problématique] concerne l'utilisation d'assistants et de collaborateurs parlementaires, un domaine dans lequel il existe une grande liberté, des règles insuffisantes et un manque de statuts pour le personnel concerné. [Il peut arriver que des assistants soient recrutés parmi les lobbyistes (qui continuent à exercer leurs activités normales à temps partiel, par exemple) ] ; <sup>128</sup>Plusieurs interlocuteurs ont toutefois souligné qu'un nombre important d'anciens membres de la Chambre des représentants et de sénateurs étaient employés par des lobbies [sic] et que, en tant qu'anciens parlementaires, ils avaient toujours librement accès aux locaux du Parlement". <sup>129</sup>Dans ce contexte, le célèbre **lobbyiste** américain Abramoff a affirmé dans une interview avec le radiodiffuseur CBS : "Lorsque nous devenions amis avec un bureau et qu'ils étaient importants pour nous, et que le chef de cabinet était une personne compétente, je lui disais ou mon personnel lui disait à un moment donné : "Vous savez, lorsque vous aurez fini de travailler sur la Colline [du Parlement], nous aimerions beaucoup que vous envisagiez de venir travailler pour nous. Dès que je leur disais ça ou qu'un membre de notre personnel leur disait ça, c'était fini. Ils nous appartenaient." <sup>130</sup>Aux **États-Unis**, on estime qu'environ "5 400 anciens membres du personnel du Congrès ont quitté le Capitole pour devenir des lobbyistes fédéraux au cours des dix dernières années" et qu'environ "400 anciens législateurs américains" sont également devenus des lobbyistes.

<sup>131</sup>

L'incompatibilité entre le statut d'agent public et celui de lobbyiste - **paragraphe 2 (a)** - est une composante régulière des réglementations nationales en matière de lobbying, comme en Autriche (§ 8), en Macédoine (article 8.1) ou au Monténégro (article 14). Les " 10 principes pour la transparence et l'intégrité en matière de lobbying " de l'OCDE appellent dans ce contexte à " éviter les " changements de camp " post-fonction publique dans des processus spécifiques dans lesquels les anciens fonctionnaires étaient largement impliqués. Il peut s'avérer nécessaire d'imposer une période de réflexion qui empêche temporairement les anciens agents publics de faire du lobbying auprès de leurs anciennes organisations. Inversement, les pays peuvent envisager d'imposer une restriction temporaire similaire à la nomination ou à l'embauche d'un lobbyiste pour occuper un poste réglementaire ou consultatif" (sous le principe 7).

Le **paragraphe 2 (b)** concerne des cas comme celui-ci : Un ancien ministre des transports travaillant comme lobbyiste pour des constructeurs automobiles immédiatement après avoir quitté ses fonctions constitue au moins un conflit d'intérêts apparent. Travaillait-il déjà dans l'intérêt des constructeurs automobiles avant de quitter ses fonctions ou utilise-t-il des informations confidentielles issues de sa fonction publique dans son nouvel emploi ? Le projet de recommandation du Conseil de l'Europe énumère comme une option possible dans ce contexte " des délais de réflexion qui établissent une période de temps qui doit s'écouler avant qu'un agent public puisse devenir un lobbyiste après avoir quitté son emploi ou sa fonction publique, ou qu'un

---

<sup>126</sup> *Statuts de l'État du Wisconsin*, chapitre 13, sous-chapitre III, 13.625.1.b Pratiques interdites : " Aucun lobbyiste ne peut : [...] donner à un fonctionnaire de l'agence ou à un employé législatif de l'État ou à un fonctionnaire électif de l'État ou à un candidat à un poste électif de l'État, ou au comité de candidat du fonctionnaire, de l'employé ou du candidat : 1. l'hébergement, 2. le transport, 3. la nourriture, les repas, les boissons, l'argent ou toute autre chose de valeur pécuniaire [...]. ", disponible sur <http://docs.legis.wisconsin.gov>, consulté le 31 août 2016.

<sup>127</sup> Projet PCF du Conseil de l'Europe (2015), *Legislative Toolkit on Conflict of Interest*, disponible sur [www.coe.int](http://www.coe.int), consulté le 31 août 2016.

<sup>128</sup> France, *Eval IV Rep (2013) 3E*, disponible sur [www.coe.int](http://www.coe.int), consulté le 31 août 2016.

<sup>129</sup> Pays-Bas, *Eval IV Rep (2012) 7E*, disponible sur [www.coe.int](http://www.coe.int), consulté le 31 août 2016.

<sup>130</sup> CBS, Jack Abramoff, *ibid*.

<sup>131</sup> The Washington Post (13 septembre 2011), *Study shows revolving door of employment between Congress, lobbying firms*, disponible sur [www.washingtonpost.com](http://www.washingtonpost.com), consulté le 31 août 2016.

lobbyiste puisse devenir un agent public après avoir cessé ses activités de lobbying " (H.17.a). Comme indiqué dans le commentaire du paragraphe 2 (a), les "10 principes pour la transparence et l'intégrité en matière de lobbying" de l'OCDE préconisent également des mesures visant à "éviter les "changements de camp" après la fin de la fonction publique" (principe 7). En Slovaquie, le délai de réflexion est de deux ans (article 56.3). Dans certains pays, comme Taïwan (article 10) ou le Canada (article 10.11), ces périodes peuvent s'étendre jusqu'à trois ou cinq ans après le départ, voire impliquer des restrictions permanentes en matière de conflit d'intérêts, comme c'est le cas pour certains postes au Canada <sup>132</sup>et aux États-Unis. <sup>133</sup>Une publication de l'OCDE de 2010 donne un aperçu des "Bonnes pratiques pour la prévention des conflits d'intérêts après un emploi public". <sup>134</sup>

Il est important de garder à l'esprit que le paragraphe 2 ne concerne que le **lobbying** lui-même, c'est-à-dire la communication avec un agent public. Il va sans dire que d'autres restrictions en matière de conflit d'intérêts s'appliquent généralement à tout autre travail effectué par d'anciens agents publics en rapport avec leur ancien domaine d'activité. En vertu de ces restrictions générales, il pourrait par exemple être interdit à un ancien agent public de conseiller le travail **préparatoire** d'un lobbyiste faisant pression sur son ancien employeur. <sup>135</sup>

Le **paragraphe 3** est étroitement lié au paragraphe 2 (a) : il serait au moins perçu comme un conflit d'intérêts qu'un ancien lobbyiste supervise plus tard les clients pour lesquels il a fait du lobbying. Par exemple, en Allemagne, un scandale a éclaté lorsque "le ministère de l'environnement a engagé [...] l'un des lobbyistes nucléaires les plus influents du pays comme chef du département de la sécurité des réacteurs".<sup>136</sup> Il pourrait cependant être trop large d'interdire au lobbyiste d'occuper tout poste public lié au domaine du lobbying.<sup>137</sup> Par exemple, un représentant d'une ONG dans le secteur de la santé pourrait vouloir travailler comme administrateur informatique pour le ministère de la santé. La probabilité d'un conflit d'intérêts est faible. C'est pourquoi le paragraphe 3 prévoit un processus de vérification. Dans l'ensemble, le paragraphe 3 suit la recommandation de l'OCDE citée ci-dessus et la norme internationale sur les ONG.

## Chapitre IV : Contrôle et sanctions

### Article 8. - Surveillance

(1) **[Le [organisme à définir] est l'organisme de surveillance de cette loi.**

(2) **[Mandat] L'organe de surveillance a les mandats suivants :**

(a) **[Gestion du registre (article 3) ;]**

(b) **[Code de conduite] Publication d'un code de conduite pour les lobbyistes (article 6, paragraphe 2) ;**

(c) **[Sensibilisation et formation] Sensibiliser et fournir une formation ainsi que des conseils sur l'application de cette loi (article 9) ;**

(d) **[Contrôle du respect de la loi et du code de conduite ;**

---

<sup>132</sup> Loi de 2006 sur les conflits d'intérêts : article 34. "(1) Il est interdit à tout ancien titulaire de charge publique d'agir au nom ou pour le compte d'une personne ou d'une organisation dans le cadre d'une procédure, d'une transaction, d'une négociation ou d'une affaire à laquelle la Couronne est partie et à l'égard de laquelle l'ancien titulaire de charge publique a agi au nom de la Couronne ou lui a donné des conseils. (2) Il est interdit à un ancien titulaire de charge publique de donner des conseils à son client, à son associé ou à son employeur en utilisant des renseignements obtenus en sa qualité de titulaire de charge publique et qui ne sont pas accessibles au public."

<sup>133</sup> 18 U.S.C. § 207. Restrictions concernant les anciens fonctionnaires, employés et élus des pouvoirs exécutif et législatif.

<sup>134</sup> [Publication de l'OCDE](#), disponible sur [www.keepeek.com](http://www.keepeek.com), consulté le 31 août 2016.

<sup>135</sup> Legislative Toolkit on Conflict of Interests, *ibid*, article 8 paragraphe 1.

<sup>136</sup> The African Times (non daté), [Who's governing Germany ? Le pouvoir et l'influence des entreprises sur les décisions politiques](#), disponible sur [www.african-times.com](http://www.african-times.com), consulté le 31 août 2016.

<sup>137</sup> Ainsi, l'article 7 de la boîte à outils législative sur les conflits d'intérêts (*ibid*) s'applique principalement aux postes exécutifs de haut niveau.

- (e) [*Enquêtes*] **Enquêter sur des violations présumées lors de la détection d'irrégularités par le biais de la surveillance ou sur la base de plaintes anonymes ou ouvertes ;**
  - (f) [*Sanctions*] **Administrer les sanctions relevant de sa compétence (article 10) ;**
  - (g) [*Réformes*] **Élaboration de propositions visant à renforcer l'efficacité de la réglementation du lobbying ;**
  - (h) [*Engagements volontaires*] **Promouvoir l'adoption de nouveaux engagements de transparence et d'intégrité par les lobbyistes.**
- (3) [*Pouvoirs*] **Pour contrôler la conformité et enquêter sur les plaintes en vertu du paragraphe 2 (d) et (e), l'organisme de surveillance a les compétences suivantes :**
- (a) [*Conformité*] **Examen de la plausibilité des données enregistrées en les comparant avec des données provenant de sources ouvertes ;**
  - (b) **[Si l'organisme de surveillance a des raisons de croire qu'une personne a commis une infraction, il peut exiger de toute personne qu'elle fournisse des informations, produise des documents, réponde à des questions ou inspecte des locaux et des dossiers publics de la même manière et dans la même mesure que [l'organisme de référence doit être défini] et comme le précise la loi [à préciser].**
- (4) [*L'organe de contrôle*,
- (a) **[Dans les trois mois qui suivent la fin de chaque exercice financier, il doit préparer un rapport sur l'application de la présente loi au cours de cet exercice et le soumettre au Président du Parlement ;**
  - (b) **[Le Commissaire peut, à tout moment, préparer un rapport spécial sur toute question relevant de ses pouvoirs et fonctions s'il estime que l'urgence ou l'importance de la question est telle qu'un rapport sur celle-ci ne devrait pas être reporté au prochain rapport annuel.**

## Commentaire

Comme pour toute loi sur l'intégrité, la mise en œuvre reste faible s'il n'existe pas d'organe de contrôle suffisamment fort. Le **projet de recommandation du Conseil de l'Europe** observe à cet égard : "18. La surveillance de la réglementation des activités de lobbying devrait être confiée à des autorités publiques désignées. 19. La surveillance peut inclure les tâches suivantes : a. Contrôler le respect de la réglementation ; b. Fournir des conseils aux lobbyistes et aux agents publics sur l'application de la réglementation ; c. Sensibiliser les lobbyistes, les agents publics et le public. "Les "10 principes pour la transparence et l'intégrité en matière de lobbying" **de l'OCDE** demandent également que les réglementations en matière de lobbying prévoient des "mécanismes de mise en œuvre, de conformité et de contrôle efficaces" (principe IV). La norme **internationale des ONG** appelle, dans le contexte de la "gestion et des enquêtes", à la mise en place d'"un organe de contrôle ou d'un mécanisme coordonné indépendant, mandaté et doté de ressources suffisantes", chargé d'un certain nombre de fonctions similaires à celles énumérées au paragraphe 2. Toutefois, il est important de garder à l'esprit les limites pratiques. Un contrôle efficace du respect des lois sur le lobbying impliquerait essentiellement un espionnage permanent de qui communique avec qui dans une société. Par exemple, un homme d'affaires rencontrant un membre du Parlement - comment savoir si la réunion n'est pas de nature privée, mais de nature professionnelle ? Ainsi, la surveillance dépendra dans une large mesure des plaintes, des dénonciations, des enquêtes des médias et de la dissuasion que ce risque de détection accidentelle entraîne.

### Paragraphe 1

Il existe essentiellement trois options pour sélectionner un organe de contrôle :

- Un organisme **spécialisé dans la surveillance** du lobbying : Commissaire au lobbying (Canada) ; Registrar of Consultant Lobbyists (Royaume-Uni).
- Un organisme d'**intégrité** ou de lutte contre la corruption : Standards in Public Office Commission (Irlande) ; Chief Official Ethics Commission (Lituanie) ; State Commission for

Preventing Corruption (Macédoine) ; Agency for Prevention of Corruption (Monténégro) ; Corruption Prevention Commission (Slovénie).

- Une ou plusieurs **institutions** concernées par le lobbying :
  - o Parlement : France, Allemagne, Israël, Mexique, Pays-Bas, États-Unis ;
  - o Organes exécutifs : Australie (Département du Premier Ministre et du Cabinet) ; Autriche (Ministère de la Justice) ; Brésil, Pérou, Hongrie, Pologne (autorités publiques).

L'avantage de la première option est la visibilité et la spécialisation de l'organe de contrôle. La création d'un organe supplémentaire pourrait toutefois être une question de fonds.

Un organisme d'intégrité déjà existant nécessitera normalement moins de fonds pour sa mise en place. Une expertise déjà disponible sur les questions d'intégrité telles que les conflits d'intérêts pourrait constituer un autre avantage. Habituellement, les organismes d'intégrité ou de lutte contre la corruption sont indépendants, ce qui pourrait s'avérer utile à cet égard. D'autre part, les pays qui souhaitent détacher le lobbying légitime de ce qui est perçu comme un lien avec la corruption peuvent préférer éviter de désigner un organisme de lutte contre la corruption pour la surveillance du lobbying.

Si les institutions visées par le lobbying contrôlent leur propre respect des règles, le public pourrait au moins les percevoir comme étant en conflit d'intérêts. Pour le bien de leur propre image publique, elles pourraient avoir intérêt à limiter les scandales éventuels. Ce risque est réduit lorsque, par exemple, un organe exécutif supervise le lobbying pour de nombreux autres organes exécutifs (ministère de la justice, Autriche). Un avantage possible, même s'il est quelque peu théorique, de l'auto-surveillance de la conformité d'un organe est un plus grand sentiment d'appropriation de la mise en œuvre de la politique de lobbying.

## Paragraphe 2

Ce paragraphe est basé sur le droit canadien et irlandais. Les fonctions de l'organe de surveillance découlent toutes des autres dispositions de cette boîte à outils législative. L'inclusion des plaintes **anonymes** dans le paragraphe 2 (e) reflète l'article 13 para. 2 de la CNUCC qui demande que les lignes d'assistance téléphonique anonymes soient accessibles à tous les organismes de lutte contre la corruption pertinents mentionnés dans la CNUCC, tels que les organismes chargés de l'application de la loi ou de l'audit. En termes pratiques, il est difficile d'imaginer pourquoi un pays voudrait renoncer à donner suite à des plaintes dans lesquelles un informateur anonyme fournit des faits complets corroborés par des documents sur une violation grave des droits des lobbyistes. Le paragraphe 2 (h) reflète le potentiel de l'agence de surveillance à promouvoir des normes renforcées et les meilleures pratiques pour une autorégulation supplémentaire par les lobbyistes.

## Paragraphe 3

Dans de nombreux pays, sinon la plupart, il ne suffira pas que les organismes chargés de l'intégrité attendent passivement qu'une plainte leur parvienne. Souvent, les parties prenantes impliquées dans des violations de l'intégrité n'ont aucun intérêt à signaler un incident. Par exemple, si un lobbyiste non enregistré influence indûment un agent public, la divulgation de l'incident pourrait nuire à la réputation des deux parties. Pour des raisons similaires, les organes de contrôle de la divulgation des finances et des intérêts personnels<sup>138</sup> ou les autorités fiscales<sup>139</sup> effectuent des **contrôles aléatoires** sur un échantillon de cas sélectionnés de manière objective. Le **paragraphe 3 (a)** répond à cet objectif et s'inspire principalement de la loi canadienne.

---

<sup>138</sup> Voir par exemple GRECO, *Eval IV Rep (2015) 2E*, Bosnie-Herzégovine, Recommandation v : " coupler le système de divulgation avec un mécanisme de contrôle efficace (y compris des vérifications aléatoires) ", disponible sur [www.coe.int](http://www.coe.int), consulté le 31 août 2016.

<sup>139</sup> Voir par exemple : OCDE, *Utilisation de programmes d'audit [fiscal] aléatoires* (2004), 51 pages, disponible sur [www.oecd.org](http://www.oecd.org), consulté le 31 août 2016.

Les conditions et les procédures d'enquête varient d'un pays à l'autre. En général, il existe déjà des procédures générales pour les enquêtes sur les infractions administratives. Par conséquent, le **paragraphe 3 (b)** fait simplement référence à ces lois déjà existantes. Le paragraphe 3 (b) est tiré de la loi irlandaise, qui contient des détails supplémentaires sur la manière dont l'enquête est menée. La manière dont les contrôles et les enquêtes sont effectués par le Commissaire au lobbying canadien est décrite sur son site Internet comme suit :<sup>140</sup> " Suite à l'entrée en vigueur de la loi modifiée sur l'enregistrement des lobbyistes en 2005, une Direction des enquêtes a été créée au sein du Bureau du directeur des lobbyistes. Au fil du temps, la taille de la Direction des enquêtes a augmenté afin de gérer une charge de travail croissante et l'introduction de responsabilités supplémentaires liées à la vérification des rapports de communication mensuels et à l'examen des demandes d'exemption. Elle dispose désormais d'un budget de 1,1 million de dollars, y compris les salaires de l'équivalent de neuf employés à temps plein." À cet égard, on pense à la recommandation de la norme internationale sur les ONG selon laquelle un organe de contrôle doit être "bien doté en ressources". En revanche, le registre des lobbyistes du Colorado fonctionne avec un budget annuel de 27 000 dollars, que les observateurs extérieurs jugent insuffisant "pour contrôler les rapports des lobbyistes".<sup>141</sup>

#### **Paragraphe 4**

Ce paragraphe est tiré de la loi canadienne. L'obligation de faire rapport au Parlement a deux objectifs : Elle informe les législateurs et le grand public sur les tendances en matière de lobbying. Elle crée également une certaine responsabilité de l'organe de contrôle vis-à-vis du parlement. Dans les pays où les rapports au Parlement ne sont en principe pas publics, les rédacteurs de lois doivent préciser que les rapports visés au paragraphe 4 sont publiés en ligne.

#### **Article 9. - Conseil et sensibilisation**

- (1) [L'organisme de surveillance peut publier des directives sur l'application de la présente loi et peut de temps à autre les réviser ou les publier à nouveau.**
- (2) [L'organe de contrôle peut émettre des avis consultatifs et des bulletins d'interprétation concernant l'exécution, l'interprétation ou l'application des chapitres I à III de la présente loi. Les avis consultatifs et les bulletins d'interprétation ne sont pas des textes réglementaires.**
- (3) [L'organe de surveillance peut mettre à disposition des informations et dispenser une formation en vue de promouvoir la sensibilisation et la compréhension de la présente loi.**

#### *Commentaire*

##### **Paragraphe 1**

En particulier lorsque les réglementations sur le lobbying sont nouvelles dans un pays, toutes les parties prenantes ont besoin de conseils sur des questions de détail. Cela concerne principalement la définition des lobbyistes et l'obligation d'enregistrement qui en découle, mais aussi les questions des fonctionnaires sur la manière dont ils doivent répondre aux approches des lobbyistes. Les sites web des entités de surveillance du lobbying du Canada, de l'<sup>142</sup>Irlande et des États-Unis peuvent servir d'exemples. Le site irlandais contient des sections sur : "Aide et ressources ; questions fréquemment posées ; informations pour les lobbyistes ; informations pour le public ; informations pour les organismes publics ; vidéos d'information".<sup>144</sup> D'autres sous-sections incluent : "Faites le test en trois étapes pour savoir si vous faites du lobbying ; Guide rapide de la loi ; Informations sur

---

<sup>140</sup> [Site internet](https://lobbycanada.gc.ca), disponible à l'adresse <https://lobbycanada.gc.ca>, consulté le 31 août 2016.

<sup>141</sup> The Denver Post (27 février 2016), [Colorado lobbying law offers murky picture of influence on politics](https://www.denverpost.com), disponible sur [www.denverpost.com](https://www.denverpost.com), consulté le 31 août 2016.

<sup>142</sup> [Site internet](http://lobbyingdisclosure.house.gov), disponible à l'adresse <http://lobbyingdisclosure.house.gov>, consulté le 31 août 2016.

<sup>143</sup> [Site internet](https://lobbycanada.gc.ca), disponible à l'adresse <https://lobbycanada.gc.ca>, consulté le 31 août 2016.

<sup>144</sup> [Site internet](http://www.lobbying.ie), disponible à l'adresse [www.lobbying.ie](http://www.lobbying.ie), consulté le 31 août 2016.

la façon d'utiliser le système en ligne ; Recherche dans le registre". Le site web canadien fournit en outre des "Statistiques de conformité" et des "Rapports et publications" avec des "Rapports d'enquête et autres rapports spéciaux" et des "Rapports annuels sur les activités du Bureau". Le Sénat américain a publié un -document d'orientation détaillé de 31 pages -sur tous les aspects de la loi sur le lobbying.<sup>145</sup> Le commissaire au lobbying du Canada a également publié un document intitulé "Guiding principles and criteria for recommending compliance measures".<sup>146</sup> Il permet aux parties prenantes de prévoir comment sera utilisé le pouvoir discrétionnaire dans l'application des sanctions. Parfois, les organes de surveillance publient des orientations sur des questions particulières qui ont donné lieu à des questions répétées dans le passé. Un exemple en est la "Joint Guidance on Casino Lobbying" dans l'État de New York.<sup>147</sup> Le paragraphe 1 est basé sur la loi irlandaise.

## Paragraphe 2

Dans la pratique, des questions se posent, que ni le législateur ni l'organe de contrôle n'ont prévues dans leurs documents d'orientation. Plusieurs lois sur le lobbying habilite donc l'organe de contrôle à fournir des conseils sur des questions concrètes. Le paragraphe 2 est tiré de la loi canadienne. La mesure dans laquelle les tribunaux peuvent et veulent prendre en compte l'avis de l'organe de contrôle dépendra du contexte local. Les rédacteurs juridiques devront adapter la disposition à leur contexte. Même si l'avis n'est pas contraignant, comme c'est le cas au Canada, les destinataires de l'avis peuvent l'utiliser comme argument devant les tribunaux pour justifier leur bonne foi s'ils se sont conformés à l'avis. Des exemples d'avis consultatifs peuvent être trouvés sur le site web de la plupart des organes de surveillance aux États-Unis (au niveau des États), par exemple pour New York sur le site web de la Joint Commission on Public Ethics.<sup>148</sup>

## Paragraphe 3

Ce paragraphe est tiré de la loi irlandaise. La loi canadienne contient une disposition similaire : " Les devoirs et fonctions du commissaire, en plus de ceux énoncés ailleurs dans la présente loi, comprennent l'élaboration et la mise en œuvre de programmes éducatifs visant à favoriser la sensibilisation du public aux exigences de la présente loi, en particulier de la part des lobbyistes, de leurs clients et des titulaires de charges publiques. " (Section 4.2.2).

La sensibilisation du public est assurée par des sites web et des documents d'orientation, y compris des vidéos d'instruction (voir les commentaires ci-dessus au paragraphe 1). La formation peut se faire par le biais de documents écrits,<sup>149</sup> **en ligne**<sup>150</sup> ou en personne.<sup>151</sup> Dans certaines juridictions, les formations sont **obligatoires** : "Chaque personne qui s'enregistre en tant que lobbyiste en Californie doit périodiquement assister à un cours sur l'éthique des lobbyistes dispensé par le comité d'éthique législative de l'Assemblée et le comité d'éthique législative du Sénat. Le cours a lieu au moins deux fois par an et les frais de cours s'élèvent à 50 dollars."<sup>152</sup>

Quant à l'introduction d'une nouvelle législation, le premier rapport annuel de la Commission irlandaise des normes de la fonction publique donne un bon aperçu des mesures d'information, d'orientation, de conseil et de sensibilisation qui peuvent être nécessaires pour préparer et accompagner l'entrée en vigueur d'une **nouvelle loi**.<sup>153</sup>

---

<sup>145</sup> [Site internet](http://lobbyingdisclosure.house.gov), disponible à l'adresse <http://lobbyingdisclosure.house.gov>, consulté le 31 août 2016.

<sup>146</sup> [Principes d'orientation](https://lobbycanada.gc.ca), disponible sur <https://lobbycanada.gc.ca>, consulté le 31 août 2016.

<sup>147</sup> [Guidance](http://www.jCOPE.ny.gov), disponible sur [www.jCOPE.ny.gov](http://www.jCOPE.ny.gov), consulté le 31 août 2016.

<sup>148</sup> [Site internet](http://www.jCOPE.ny.gov), disponible à l'adresse [www.jCOPE.ny.gov](http://www.jCOPE.ny.gov), consulté le 31 août 2016.

<sup>149</sup> Voir par exemple à New York : [site internet](http://www.jCOPE.ny.gov), disponible sur [www.jCOPE.ny.gov](http://www.jCOPE.ny.gov), consulté le 31 août 2016.

<sup>150</sup> Voir par exemple dans le Wisconsin : [site web](http://www.gab.wi.gov), disponible sur [www.gab.wi.gov](http://www.gab.wi.gov) ; New York : [site web](http://www.jCOPE.ny.gov), disponible sur [www.jCOPE.ny.gov](http://www.jCOPE.ny.gov), consulté le 31 août 2016.

<sup>151</sup> Voir par exemple à New York : [site internet](http://www.jCOPE.ny.gov), disponible sur [www.jCOPE.ny.gov](http://www.jCOPE.ny.gov), consulté le 31 août 2016.

<sup>152</sup> [Site internet](http://www.fppc.ca.gov), disponible à l'adresse [www.fppc.ca.gov](http://www.fppc.ca.gov), consulté le 31 août 2016.

<sup>153</sup> Commission des normes de la fonction publique (juin 2016), [Rapport annuel 2015](http://www.lobbying.ie), disponible sur [www.lobbying.ie](http://www.lobbying.ie), consulté le 31 août 2016.

## Article 10. - Sanctions

- (1) [Les violations suivantes sont des infractions sanctionnées [pénalement et/ou administrativement] :
  - (a) [*Lobbyisme non enregistré*] lobbying sans enregistrement (article 3) ;
  - (b) [*Déclaration tardive*] manquement à l'obligation de déclaration prévue à l'article 4 ;
  - (c) [*Fausse déclaration*] faire sciemment une déclaration fausse ou trompeuse dans l'enregistrement ou dans un rapport en vertu de l'article 4 ;
  - (d) [*Comportement*] violant sciemment le code de conduite (article 6, paragraphe 2) ;
  - (e) [*entrave à l'enquête*] ne pas fournir les informations requises ou fournir des informations inexactes ou incomplètes sur un point essentiel, ou entraver de toute autre manière une enquête en vertu de l'article 8, paragraphe 3, point b).
- (2) [Les sanctions s'appliquent comme spécifié dans [la loi référencée] :]
  - (a) Attention ;
  - (b) Publication de la décision ;
  - (c) Amendes ;
  - (d) Radiation du registre et interdiction de s'inscrire [pour une durée maximale à préciser] ;
  - (e) Emprisonnement pour une durée n'excédant pas [durée maximale à préciser] ;
  - (f) [Autres sanctions à définir].
- (3) [*Responsabilité disciplinaire*] Les violations de l'article 7 constituent des infractions disciplinaires pour les agents publics couverts par le code disciplinaire [loi à préciser].
- (4) [Un contrat de lobbying devient nul dès lors que le lobbyiste ne se conforme pas à l'obligation d'enregistrement ; toute rémunération donnée sciemment pour un tel contrat est confisquée par l'État.
- (5) [Les personnes *morales* peuvent également être déclarées responsables des infractions visées au paragraphe 1, conformément à la législation applicable.

## Commentaire

Sur la question des sanctions, le **projet de recommandation du Conseil de l'Europe** stipule ce qui suit : "La réglementation juridique du lobbying devrait prévoir des sanctions en cas de non-respect. Ces sanctions devraient être efficaces, proportionnées et dissuasives." (G.15). Les lois sur la responsabilité administrative ou pénale varient fortement d'un pays à l'autre dans la manière dont les infractions ou les sanctions sont formulées et intégrées dans des procédures spécifiques. L'article 10 ne présente donc que les infractions de base. Les rédacteurs juridiques doivent les adapter au contexte local et à la **formulation finale** qu'ils choisissent pour les obligations des lobbyistes et des agents publics (chapitres II et III). Il s'agit notamment du niveau de détail requis pour que l'infraction soit conforme au principe constitutionnel de *nullum crimen sine lege*, qui interdit toute formulation ambiguë dans le cadre des sanctions.

Les infractions visées au **paragraphe 1** sont fondées sur le droit canadien (article 14), irlandais (article 20), britannique (article 12.4) et américain (article 6). Ces lois et d'autres lois sur le lobbying le définissent comme des infractions lorsque les lobbyistes violent les règles de bonne conduite (voir par exemple Monténégro, article 44, États-Unis, section 6). L'infraction de violation des règles de bonne conduite n'est pas fondée sur les obligations de l'article 6, paragraphe 1, car son libellé ne serait probablement pas assez concret pour constituer une infraction. Le code de conduite aura le niveau de détail nécessaire. Comme le code de conduite doit être approuvé par le Parlement, il pourrait constituer une base juridique suffisante pour l'administration des sanctions. Toutefois, les

rédacteurs juridiques devraient également se demander s'il n'est pas préférable, en termes de constitutionnalité de la disposition, de définir les infractions liées à la bonne conduite du lobbyiste dans la loi elle-même (*nullum crimen sine lege*). Le paragraphe (e) pourrait soulever un problème d'auto-incrimination. Toutefois, en vertu du droit procédural respectif mentionné à l'article 8, paragraphe 3 (b), cette question devrait être traitée de manière appropriée.

Les rédacteurs juridiques doivent vérifier si **l'aide, la complicité et l'incitation aux** infractions visées au paragraphe 1 sont punissables en vertu de la législation administrative ou pénale générale. Si ce n'est pas le cas, ils doivent adapter le paragraphe 1 respectivement. Ceci est particulièrement important, car les clients ou les employeurs des lobbyistes peuvent souvent être à l'origine des infractions, alors que techniquement ils ne sont pas (toujours) des lobbyistes.

Les sanctions du **paragraphe 2** sont fondées sur le droit autrichien (§ 13), canadien (sections 14-14.02) et irlandais (section 20). Les sanctions sont énumérées dans l'ordre de leur **gravité** habituelle. Le montant des amendes est plafonné à l'équivalent de 11 500 € en Pologne, 60 000 € en Autriche, et 200 000 \$ au Canada ainsi qu'aux États-Unis (2007, section 211). Au vu de ces valeurs, le Royaume-Uni a opté pour un plafond plutôt faible de 7 500 £ (≈8 900 €) dans sa nouvelle loi.

L'**interdiction** professionnelle est probablement plus grave qu'une amende, car elle prive le lobbyiste de son fondement professionnel pour gagner de l'argent. Cette interdiction est prévue, entre autres, dans la loi autrichienne (§ 14), canadienne (section 14.01) ou slovène (article 73.1). La période maximale pour être radié du registre varie entre 2 ans (Canada, Slovénie) et une période fixe de 3 ans en Autriche. Il est évident que l'**emprisonnement** est la sanction la plus grave, qui ne s'applique qu'aux cas les plus sérieux. Seules les deux lois nord-américaines et la loi irlandaise prévoient cette sanction. La durée maximale varie de 2 ans (Canada ; Irlande) à 5 ans (Code des États-Unis, Titre 2, Chapitre 26, § 1606). La sous-section (f) peut concerner des sanctions telles que l'interdiction d'occuper une fonction publique, des travaux d'intérêt général ou la confiscation des honoraires illégalement gagnés.

L'article 10 ne contient aucune indication sur l'institution qui a la compétence d'**appliquer des sanctions**. L'hypothèse sous-jacente est que cette question sera suffisamment traitée par le droit pénal ou le droit des délits administratifs. Si ce n'est pas le cas, il est important d'inclure cette caractéristique.

Le **paragraphe 3** énonce une évidence : les violations des obligations visées à l'article 7 constituent des infractions **disciplinaires** pour les agents publics couverts par le régime disciplinaire. En général, la plupart des obligations visées au paragraphe 3 font l'objet de régimes de sanctions dans le cadre de lois distinctes, et prévoient parfois même des sanctions plus graves que le seul régime disciplinaire. En ce sens, le paragraphe 3 est plutôt un rappel pour les rédacteurs juridiques de vérifier si toutes les obligations de l'article 7 sont soumises à des sanctions suffisantes. Il est intéressant de noter que seule la loi monténégrine prévoit à ce jour des sanctions particulières pour les agents publics dans sa loi sur le lobbying (article 45).

Le **paragraphe 4** est tiré de la loi autrichienne (§ 15). Il traite de l'aspect civil du lobbying non enregistré et constitue un moyen de dissuasion supplémentaire.

**Paragraphe 5** : Cette boîte à outils législative oblige les **personnes morales** dans certains cas en les incluant dans la définition de "lobbyiste" (article 1 paragraphe 3 sous-section b). Cependant, il faut également penser aux clients des lobbyistes dans ce contexte, ou aux employeurs des lobbyistes qui participent à un délit de lobbying ou en sont les instigateurs. Il s'agira souvent de personnes morales. Toutefois, les rédacteurs juridiques devraient examiner si, dans le contexte de leur système juridique, ils pourraient avoir besoin d'une telle disposition étendant la responsabilité au titre du paragraphe 5 aux personnes morales, ou si cela découle déjà de dispositions du droit administratif ou pénal.

## Chapitre V : Divers

### Article 11. - Affaires internationales

- (1) [*Agents publics*] Cette loi s'applique au lobbying de
- (a) les agents publics de l'État ;
  - (b) les représentants et le personnel d'organisations supranationales ou internationales par des lobbyistes résidant ou constitués selon le droit du territoire de l'État, mais uniquement en ce qui concerne les obligations des lobbyistes. Si le lobbyiste est déjà enregistré publiquement et/ou fait rapport auprès de l'organisation supranationale ou internationale, les articles 3 et/ou 4 ne s'appliquent pas.
- (2) [Pour le lobbying dans le cas du paragraphe 1 (a) et (b), il importe peu que l'agent public faisant l'objet du lobbying, ou la personne faisant le lobbying, ou les deux, soient à l'extérieur de l'État lorsque le lobbying est effectué.
- (3) [*Lobbyistes basés à l'étranger*] Cette loi s'applique à un lobbyiste résidant sur un territoire étranger en ce qui concerne le lobbying auprès des agents publics énumérés au paragraphe 1 (a).

### Commentaire

Le lobbying transfrontalier est une caractéristique normale du monde actuel. Les lobbyistes des pays non membres de l'UE font pression sur le Parlement et la Commission de l'UE.<sup>154</sup> De même, les lobbyistes d'un pays font pression sur les fonctionnaires d'un autre pays.<sup>155</sup> Néanmoins, les lois sur le lobbying ont été lentes à s'adapter à cette perspective internationale du lobbying. Pour autant que l'on puisse en juger, seules les lois irlandaise (section 6.1.c), monténégrine (article 15.3) et britannique (section 2.4) reconnaissent cet aspect international. Cependant, chaque loi n'aborde qu'un aspect, et même si les trois lois étaient prises ensemble, elles ne couvriraient pas tous les aspects du lobbying international/transfrontalier.

Les rédacteurs juridiques doivent penser aux éventuelles dimensions internationales suivantes du lobbying :

- i. Des lobbyistes nationaux faisant pression sur des fonctionnaires étrangers ;
- ii. Des lobbyistes étrangers faisant pression sur des fonctionnaires nationaux ;
- iii. Le lobbying ayant lieu à l'étranger mais étant lié à l'État (lobbyiste national ou agent public) ;
- iv. Des lobbyistes nationaux qui font pression sur les organisations internationales.

Le cas (i) est probablement le plus facile. Les lois sur le lobbying ne concernent que les agents publics de l'État ; elles ne concernent pas les agents publics des **États étrangers**. Le raisonnement sous-jacent est que chaque État s'occupe du lobbying concernant ses propres agents publics. Réglementer le lobbying des agents publics étrangers serait considéré comme une ingérence dans les affaires intérieures d'un État étranger.

Le cas (ii) est également relativement facile. La plupart des lois ne font aucune différence quant à l'origine du lobbyiste. Ainsi, sans aucune disposition explicite sur les cas internationaux, elles exigent que tous les lobbyistes s'enregistrent, s'ils veulent faire du lobbying auprès des fonctionnaires

---

<sup>154</sup> The Guardian (8 mai 2014), *30.000 lobbyistes et leur nombre : Bruxelles est-elle sous l'emprise des entreprises ?*, disponible sur [www.theguardian.com](http://www.theguardian.com), consulté le 31 août 2016 : "Environ 200 représentants de trois des plus grandes compagnies de tabac, Philip Morris International, British American Tobacco et Japan Tobacco, ont passé quatre semaines dans la ville [Bruxelles], accaparant les hôtels et dépensant plus de 3 millions d'euros (2,5 millions de livres sterling) pour un plan d'action visant à affaiblir la future réglementation en deux parties : persuader la commission européenne, et essayer de convaincre les députés européens et les gouvernements nationaux."

<sup>155</sup> Ibid.

nationaux, quel que soit le lieu de résidence du lobbyiste. Le Monténégro constitue une exception plutôt inhabituelle. Il semble que les **lobbyistes étrangers** soient dispensés de s'enregistrer au Monténégro, pour autant qu'ils soient enregistrés dans leur pays d'origine : "Une entité physique et/ou morale étrangère peut exercer des activités de lobbying au Monténégro si elle est enregistrée pour des activités de lobbying dans le pays dont elle possède la citoyenneté et/ou dans lequel elle a un siège et si elle est enregistrée dans le registre des lobbyistes conformément à la loi." (Article 15.3). Une telle exemption semble poser deux problèmes : Premièrement, le registre monténégrin ne donnerait qu'une image incomplète du lobbying des agents publics de l'État. Deuxièmement, il semble qu'il y ait un risque que les lobbyistes monténégrins contournent la divulgation. Ils pourraient s'enregistrer pro forma dans un pays étranger disposant d'un registre des lobbyistes. Les citoyens monténégrins ne sauraient pas dans quel pays chercher des informations sur le lobbyiste, et même si leur recherche aboutit, ils pourraient ne pas parler la langue du registre étranger (par exemple, dans le cas de la Géorgie). En outre, un fonctionnaire monténégrin aurait des difficultés à savoir si une réglementation sur le lobbying existe dans le pays d'origine du lobbyiste et quelles seraient les exigences de la loi pour que le lobbyiste se soit correctement enregistré.

Le cas (iii) est également facile à résoudre. Il est indifférent que le lobbying de l'agent public ait lieu sur le **territoire de l'État** ou en dehors. Par exemple, un dirigeant d'entreprise accompagne un ministre en mission à l'étranger et fait pression sur lui pendant le voyage. Cette situation relèverait probablement de la réglementation sur le lobbying de la plupart ou de tous les pays, même si la loi n'est pas explicite sur la question du lobbying extraterritorial. Seule la loi du Royaume-Uni prévoit une disposition pour ce cas : "Il importe peu que la personne à qui la communication est faite, ou la personne qui la fait, ou les deux, soient en dehors du Royaume-Uni lorsque la communication est faite." (Section 2.4). En Irlande, la question du lobbying extraterritorial a été l'un des points clés du premier rapport annuel depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, "notant un grand intérêt pour" cette question.<sup>156</sup> La Commission des normes de la fonction publique a adopté la position suivante : "La loi ne fait aucune distinction quant au lieu où a lieu une communication pertinente. [...] En définitive, quel que soit le lieu de la communication, si une personne entrant dans le champ d'application de la loi communique avec un agent public désigné irlandais sur une question pertinente, il s'agit de lobbying aux fins de la loi. Nous attendons de tous ceux qui font du lobbying qu'ils s'enregistrent."

Le cas (iv) est le plus difficile. Le pouvoir des **organisations internationales** telles que le Conseil de l'Europe, l'OCDE ou les Nations unies est limité à deux égards. Premièrement, elles n'ont pas le pouvoir d'administrer des sanctions administratives ou pénales, mais peuvent seulement refuser aux lobbyistes l'accès à leurs locaux. Deuxièmement, leurs règlements n'ont d'effet que dans les locaux de l'organisation elle-même, mais pas à l'extérieur. Cependant, le lobbying auprès d'une organisation internationale peut avoir lieu en dehors de l'organisation elle-même, par exemple dans les États membres. Par conséquent, les lobbyistes peuvent contacter les représentants dans les locaux des organisations internationales sans que des sanctions réelles et dissuasives ne s'appliquent, ou les contacter en dehors des locaux sans qu'aucune règle ne s'applique. Il existe trois façons de relever ce défi :

- Les organisations internationales ont le pouvoir de réglementer la discipline de leurs **agents publics**. Ainsi, elles peuvent obliger leurs agents publics à rester dans certaines limites lorsqu'ils sont en contact avec des lobbyistes. Cela concernerait les questions énumérées à l'article 7 de cette boîte à outils législative. Cependant, l'intégrité des lobbyistes et la transparence des activités des lobbyistes ne seraient pas abordées. Il convient de noter dans ce contexte que la norme internationale des ONG inclut le lobbying auprès des fonctionnaires "au sein des organisations internationales publiques domiciliées ou opérationnelles dans le pays concerné" (Définitions 2). Cette inclusion ne fonctionnerait pas dans le cadre d'une loi nationale, dans la mesure où elle concerne les obligations des agents publics : Ceux-ci sont soumis au droit international, et non au droit national.

---

<sup>156</sup> Commission des normes de la fonction publique (juin 2016), *Rapport annuel 2015*, p.21, disponible sur [www.lobbying.ie](http://www.lobbying.ie), consulté le 31 août 2016.

- Les organisations internationales peuvent demander à leurs **États membres** de réglementer le lobbying auprès des organisations internationales. Pour autant que l'on puisse en juger, l'Irlande est le seul pays à avoir inclus au moins certains représentants d'organisations internationales dans le champ d'application de sa loi sur le lobbying : "les membres du Parlement européen pour les circonscriptions de l'État" (section 6.1.c). Cette disposition passe à côté de plusieurs autres cas : Si un lobbyiste irlandais contacte un fonctionnaire de la Commission européenne ou un membre du Parlement européen pour une circonscription située hors d'Irlande, il est libre de toute réglementation en matière de lobbying. Cette lacune semble discutable au regard du rôle éminent de l'Union européenne dans la définition des politiques et des lois.<sup>157</sup> A cet égard, le projet de recommandation du Conseil de l'Europe est en principe un appel aux États membres à introduire de nouvelles réglementations en matière de lobbying ou à revoir celles qui existent déjà. Toutefois, la recommandation n'aborde pas - du moins pas explicitement - la question du lobbying auprès des organisations internationales, y compris le Conseil de l'Europe lui-même.
- Lorsque les organisations internationales ont un **pouvoir législatif**, elles peuvent obliger leurs États membres à adopter des réglementations en matière de lobbying. Dans le cas des institutions de l'UE, l'article 298 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)<sup>158</sup> servirait de base à l'adoption d'un règlement contraignant sur la transparence du lobbying en utilisant la procédure législative ordinaire ("Dans l'accomplissement de leurs missions, les institutions, organes et organismes de l'Union s'appuient sur une administration européenne ouverte, efficace et indépendante").<sup>159</sup> Toutefois, cela permettrait à l'UE de réglementer la question de la transparence uniquement en ce qui concerne les fonctionnaires de l'UE, et non en ce qui concerne les lobbyistes. Ceci mis à part, la clause de flexibilité de l'article 352 du TFUE permettrait l'adoption d'un règlement. L'objectif de l'UE à poursuivre dans ce contexte serait celui de la transparence (articles 1 et 15 du TFUE, 10 et 11 du traité sur l'Union européenne).<sup>160</sup>

Il est toujours possible de soumettre les lobbyistes liés à l'État à la réglementation sur le lobbying, même s'ils ne font "que" du lobbying auprès de fonctionnaires d'une organisation **supra ou internationale**, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire de l'État. Il semble non seulement utile d'avoir des informations sur ce type de lobbying, mais aussi nécessaire. Les organisations internationales ont une capacité limitée à soumettre les lobbyistes à une réglementation. En même temps, le grand public pourrait vouloir savoir si une société pharmaceutique fait pression sur le Conseil de l'Europe au sujet d'une recommandation dans le secteur de la santé. Malheureusement, le projet de recommandation du Conseil de l'Europe n'aborde pas la question du lobbying auprès du Conseil lui-même, puisque les recommandations ne concernent que les États membres. Lorsque les organisations internationales disposent déjà d'un registre public des lobbyistes et/ou font régulièrement rapport, il pourrait être disproportionné de soumettre les lobbyistes à un double enregistrement et/ou rapport - au niveau de l'organisation internationale et au niveau national. Le registre international pourrait ne pas aller aussi loin que le registre national. Compléter le manque d'informations par le registre national pourrait être une option que les rédacteurs juridiques pourraient envisager et modifier le paragraphe 1 (b) en conséquence.

## Article 12. - Contrôle juridictionnel

**(1) [Une personne lésée par une décision, une action ou une inaction de l'organe de surveillance peut faire appel de la décision comme le prévoit la loi [à préciser].**

<sup>157</sup> Hölscheidt S./Hoppe T., *Der Mythos vom 'europäischen Impuls' in der Gesetzgebungsstatistik*, Zeitschrift für Parlamentsfragen 2010, 543 [calculant qu'environ 80 % des règlements allemands remontent à des dispositions de l'Union européenne], disponible sur [www.tilman-hoppe.de](http://www.tilman-hoppe.de), consulté le 31 août 2016.

<sup>158</sup> [Page web du TFUE](#), disponible à l'adresse <http://eur-lex.europa.eu>, consultée le 31 août 2016.

<sup>159</sup> Service de recherche du Parlement européen (mai 2016), *Briefing PE 581.950 FR*, Registre de transparence de l'UE, page 6, disponible à l'adresse [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu) ; voir également : Krajewski M. (2013), *Étude juridique, Cadre juridique pour un registre obligatoire des lobbyistes de l'UE et règlements*, 16 pages, disponible sur [www.lobbycontrol.de](http://www.lobbycontrol.de), consulté le 31 août 2016.

<sup>160</sup> Ibid.

- (2) **[Une fois les possibilités de recours pré-judiciaires épuisées, toute personne lésée par la décision, l'action ou l'inaction de l'organe de contrôle peut faire appel devant le tribunal [à préciser].**

### *Commentaire*

L'article 13 reflète un droit fondamental que tous les citoyens ont dans un état de droit : En principe, ils ont le droit d'obtenir une réparation judiciaire lorsque l'État a violé leurs droits. Les tribunaux compétents dans de tels cas sont souvent les tribunaux administratifs, le droit de la procédure des tribunaux administratifs étant applicable. La loi de procédure citée en référence définira les différentes formes de recours judiciaire et les conditions requises pour une plainte, y compris la nécessité de faire appel à l'organe de contrôle en première instance (paragraphe 1).

### **Article 13. - Examen parlementaire**

**Un examen complet des dispositions et du fonctionnement de la présente loi doit être entrepris, tous les cinq ans après son entrée en vigueur, par la commission du Parlement qui peut être désignée ou établie à cette fin.**

### *Commentaire*

L'article 13 est tiré de la loi canadienne (section 14.1). Il suit le projet de recommandation J.20 du Conseil de l'Europe : "Le cadre de la réglementation juridique des activités de lobbying devrait être maintenu à l'étude." La raison d'être de cette disposition est claire. En particulier, lorsque les réglementations en matière de lobbying sont nouvelles, on ne peut pas anticiper toutes les lacunes et insuffisances pratiques possibles. Si une certaine réglementation en matière de lobbying peut fonctionner dans un pays, cette même réglementation peut ne pas fonctionner dans un autre. Des réglementations solides, comme celles du Canada et des États-Unis, sont le résultat de décennies d'expérience et d'évolution, y compris au niveau des États.

### **Annexe 1 : Groupes consultatifs**

Les **conseils d'experts** et les **conseils consultatifs** constituent un point d'entrée important pour les influences du lobbying et pour fausser la concurrence politique. Ils permettent d'exercer une influence potentielle de l'intérieur plutôt que par les canaux ordinaires accessibles au grand public. Les procédures de nomination de ces conseils doivent être claires et équilibrées, et les intérêts de leurs membres doivent être transparents. La norme internationale sur les ONG contient d'autres recommandations à cet égard (sous la rubrique Participation et accès). La proposition d'article suivante est basée sur une proposition récente du Médiateur de l'UE relative à cette question : <sup>161</sup>

- (1) **[Représentation équilibrée] Lors de la création de groupes consultatifs, les organismes publics doivent veiller à une représentation équilibrée des intérêts.**
- (2) **[Les organismes publics doivent définir cet équilibre pour chaque groupe consultatif en tenant compte de ce qui suit :**
- (a) l'objectif/les tâches particulières du groupe ;**
  - (b) l'expertise requise ;**
  - (c) les parties prenantes les plus susceptibles d'être affectées par la question ;**

---

<sup>161</sup> Médiateur de l'UE (29 janvier 2016), [Lettre à la Commission européenne demandant un avis dans le cadre de l'enquête d'initiative OI/6/2014/NF du Médiateur européen concernant la composition des groupes d'experts de la Commission](#), disponible sur [www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu), consulté le 31 août 2016.

- (d) la manière dont ces groupes de parties prenantes sont organisés ;
  - (e) et quel doit être le rapport entre les intérêts économiques et non économiques représentés.
- (3) [La définition visée au paragraphe 2, la liste des membres et leurs intérêts sont publiés en ligne.
- (4) [Les organismes publics devraient publier un appel à candidatures pour chaque groupe consultatif.

S'il ne fait pas partie d'une législation distincte, cet article pourrait être ajouté ci-dessus, au chapitre V "Divers". Il convient également de garder à l'esprit, dans ce contexte, que la réglementation en matière de conflits d'intérêts devrait concerner les membres des groupes consultatifs qui participent à titre personnel.<sup>162</sup>

## Annexe 2 : Autres questions réglementaires

Outre les questions mentionnées ci-dessus dans l'introduction de ce kit (chapitre 1.2), les rédacteurs juridiques doivent notamment tenir compte des points suivants :

Les lois de protection des **dénonciateurs** couvrent généralement les violations des lois sur le lobbying. Toutefois, les rédacteurs juridiques devraient examiner s'il est nécessaire d'inclure une disposition comme celle de la loi sur le lobbying de l'Ontario, selon laquelle la protection des dénonciateurs s'étend aux personnes qui signalent des violations de la loi sur le lobbying (section 17.13).<sup>163</sup>

Dans le contexte du **droit des médias** et du lobbying, il est important d'interdire le parrainage des émissions d'information ou des émissions sur les événements politiques actuels,<sup>164</sup> ou de préserver l'indépendance des médias vis-à-vis des influences financières extérieures.<sup>165</sup> Des normes internationales générales<sup>166</sup> soutiennent de telles réglementations. La résolution parlementaire 1636 (2008) du Conseil de l'Europe appelle notamment les journalistes à "divulguer à leurs téléspectateurs ou lecteurs tout intérêt politique et financier" et les médias à "avoir une indépendance éditoriale vis-à-vis des propriétaires des médias".<sup>167</sup>

Il y a **trafic d'influence** lorsqu'une personne a une influence réelle ou apparente sur la prise de décision d'un agent public et échange cette influence contre un avantage indu.<sup>168</sup> L'infraction vise donc non pas le décideur, mais "les personnes qui sont au voisinage du pouvoir et [qui] tentent d'obtenir des avantages de leur situation" en influençant le décideur. Toutes les conventions internationales incriminent l'infraction, mais laissent aux États membres la possibilité de l'adopter.<sup>169</sup> La Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe définit l'infraction comme suit : "L'offre [...] de tout avantage indu à toute personne qui affirme ou confirme qu'elle est en mesure d'exercer

---

<sup>162</sup> Médiateur européen, *ibid*, à D.2 : "qu'aucune personne ayant un conflit d'intérêt réel, potentiel ou apparent ne sera nommée à un groupe d'experts à titre personnel".

<sup>163</sup> *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, 1998, S.O. 1998, c. 27, annexe, disponible sur [www.ontario.ca](http://www.ontario.ca), consulté le 31 août 2016.

<sup>164</sup> Voir, par exemple, le traité interétatique allemand sur la radiodiffusion [*Rundfunkstaatsvertrag*] du 31 août 1991, paragraphe 8 : Sponsoring, [www.lmk-online.de](http://www.lmk-online.de) ; Lesley Hitchens, *International Regulation Of Advertising, Sponsorship And Commercial Disclosure For Commercial Radio Broadcasting*, Research Report Prepared For The Australian Communications And Media Authority, 2009, 154 pages, disponible sur [www.acma.gov.au](http://www.acma.gov.au), consulté le 31 août 2016.

<sup>165</sup> *Ethik-Kodex* [Code d'éthique des journalistes allemands], disponible sur [www.dfv.de](http://www.dfv.de), consulté le 31 août 2016.

<sup>166</sup> Commission européenne, *Liberté et pluralisme des médias*, disponible sur <https://ec.europa.eu>, consulté le 31 août 2016.

<sup>167</sup> *Résolution 1636 (2008)*, disponible sur <http://assembly.coe.int>, consulté le 31 août 2016.

<sup>168</sup> Ce chapitre s'inspire partiellement des notes explicatives des Normes internationales pour les ONG, *ibid*.

<sup>169</sup> OCDE (2008), *Corruption - Glossaire des normes internationales en matière de droit pénal*, chapitre 3, page 29, disponible sur [www.oecd.org](http://www.oecd.org), consulté le 31 août 2016.

une influence indue sur la prise de décision de tout" agent public. <sup>170</sup>Un exemple concret de cette infraction est celui d'un vice-président de parti influent qui dispose des "connexions" nécessaires auprès des ministres pour faire aboutir un investissement étranger - si l'investisseur étranger est prêt à "rembourser" le fonctionnaire du parti pour ses "services". Cet exemple montre que le trafic d'influence délimite la frontière du lobbying : Si l'avantage pour le lobbyiste est "indu", le lobbying devient un trafic d'influence (criminel).<sup>171</sup> La question de savoir ce qui est "dû" et "indu" dans ces circonstances peut être très contestée. Les pays qui ne disposent pas d'une réglementation en matière de lobbying font donc courir aux lobbyistes professionnels le risque constant de commettre une infraction aux normes internationales de lutte contre la corruption. En revanche, les pays disposant d'une réglementation claire en matière de lobbying ont une ligne directrice sur ce que sont les avantages "dus" et "indus" accordés à un lobbyiste. Par exemple, si un agent public accepte des honoraires pour convaincre un autre agent public de rendre une décision en faveur de son client, il s'agit probablement d'une violation de la réglementation sur le lobbying - il est interdit aux agents publics de faire du lobbying dans leur domaine de travail ou d'utiliser leur position (article 7 du présent kit). Un autre exemple serait celui d'un avocat acceptant des honoraires pour faire du "lobbying" auprès du juge en dehors des procédures formelles.

---

<sup>170</sup> STE 173, *ibid*, article 12.

<sup>171</sup> Conseil de l'Europe, Convention pénale sur la corruption (*STE n° 173*), Rapport explicatif, paragraphe 65 : " L'influence "irrégulière" doit contenir une intention corrompue de la part du trafiquant d'influence : les formes reconnues de lobbying ne relèvent pas de cette notion ", disponible sur <http://conventions.coe.int> ; voir également : Slingerland W. (2011), *La lutte contre le trafic d'influence, Politique et administration publiques*, p. 53-66, disponible sur [www.vpa.ktu.lt](http://www.vpa.ktu.lt), consulté le 31 août 2016.