

Thèse délivrée par
L'Université de Lille

N° attribué par la bibliothèque

_____|_____|_____|_____|_____|_____|_____|_____|

THÈSE

Pour obtenir le grade de Docteur en science politique

Présentée et soutenue publiquement par

Eléonore PELLE

Le 29 janvier 2021

**L'encadrement des lobbyistes au Canada, au Québec, en Ontario, en
France et au sein des institutions européennes**

JURY

Directeur de thèse :

Guillaume Courty, Professeur des universités en science politique

Membres du jury :

Guillaume Courty, Professeur des universités en science politique (CERAPS / Université Lille 2)

Marc Milet, Maître de conférences en science politique (CERSA / Université Paris 2)

Cécile Robert, Professeure en science politique (Triangle / Sciences Po Lyon)

Anne Bazin, Maître de conférences en science politique (CERAPS / Sciences Po Lille)

REMERCIEMENTS

Pour son accompagnement tout au long de ces années de thèse, son partage d'expérience et de réflexion sur mon sujet de thèse, je tiens à remercier **Guillaume Courty**.

Merci aux membres du CERAPS, et aux collègues pour leur accompagnement dans ma réflexion intellectuelle, mais aussi dans mes péripéties avec l'administration. Un merci particulier à **Younes Haddadi et Jean-Gabriel Contamin**, qui m'ont toujours apporté leur aide quand j'en avais besoin.

À **celles et ceux** qui ont répondu favorablement à mes demandes d'entretien et d'observations, et qui m'ont permis d'avoir un autre regard sur leur profession et sur l'encadrement des lobbyistes. J'espère que ma thèse reflétera, le plus fidèlement possible, les différentes analyses qu'ils ont voulu partager avec moi sur une profession. J'espère que cette thèse permettra de faire avancer la réflexion sur l'encadrement des lobbyistes, et d'offrir de nouvelles pistes dans la mise en place des prochaines modifications législatives. J'espère aussi que cette thèse servira à celles et à ceux qui souhaitent travailler sur ces questions qui sont passionnantes.

Merci à mes parents qui m'ont poussé à réaliser mes rêves, et qui m'ont toujours soutenu dans les bons et les mauvais moments de ma thèse. Merci à **ma mère** qui n'a cessé de relire ma thèse tout au long de ces années, et qui est devenue à force une spécialiste de l'encadrement des lobbyistes. Merci à **mon père**, parti trop tôt et qui n'aura pas la chance de me voir soutenir ma thèse, pour son soutien sans faille et qui a toujours cru en moi. Je souhaite lui dédier ma thèse.

Merci à **ma famille**, à mon frère, à ma belle-sœur, à mon oncle et mes tantes, pour leur soutien et leurs conseils pour ma thèse.

Merci aux amis éparpillés dans le monde qui ont toujours été un soutien sans faille pendant toutes ces années de thèse. Merci à **Taina, Sayana, Laurent, Fanny, et Emel** pour vos encouragements, et pour tous ces moments de détente qui me permettaient de m'aérer l'esprit.

Merci à **Marjolaine**, une amie sans faille malgré la distance, tu as toujours eu les mots justes pour m'encourager et pour me soutenir.

Merci à **Bénédicte** pour nos nombreux cafés au Canada et en France, pour nos aventures quand je faisais du terrain au Canada. Pour tes nombreux conseils, pour nos fous rires, et ton réconfort quand je doutais.

Merci à l'homme qui partage ma vie, qui a su me rassurer et garder la tête froide dans mes moments de stress et de doutes. Pour la relecture de ma thèse, et nos nombreuses conversations qui m'ont permis d'avancer dans ma réflexion.

L'encadrement des lobbyistes au Canada, au Québec, en Ontario, en France et au sein des institutions européennes

Sommaire

Introduction..... 6

Chapitre 1

Les raisons expliquant le recours au droit pour encadrer les lobbyistes

A. Des éléments structurels expliquant la nécessité de réglementer les pratiques des lobbyistes..... 60

a. L'orientation de la famille politique, un élément décisif dans le choix d'instaurer une réglementation ?..... 60

b. La culture politique, élément explicatif dans l'instauration d'un encadrement 85

B. Des éléments conjoncturels expliquant la nécessité de réglementer les pratiques des lobbyistes..... 109

a. Des scandales politiques sur le continent nord-américain ? 109

b. Des affaires politiques sur le continent européen 128

Chapitre 2

Le fonctionnement des réglementations des représentants d'intérêt/lobbyistes

- A. Les acteurs en charge de ces réglementations et de leur périmètre d'intervention144
 - a. *La question de la mise en place d'une administration en charge de la réglementation et leur fonctionnement* 144
 - b. *L'existence d'une similitude dans les périmètres d'encadrement ?*
171

- B. Les acteurs encadrés par ces réglementations.....171
 - a. *La mise en place de nomenclature différentes*..... 171
 - b. *Les personnes concernées indirectement par les dispositifs d'encadrement*..... 220

Chapitre 3

Déclinaisons des formes de réglementations et effets attendus

- A. Multiplicité des formes de réglementations, variété des sanctions et légitimité des représentants d'intérêt/lobbyistes ..255
 - a. *La déclinaison des différentes formes de réglementations*..... 255
 - b. *Quelle similitude des sanctions ?* 278
 - c. *Vers un renforcement de la légitimité du rôle des représentants d'intérêt / lobbyistes ?*..... 290

B. Des réglementations aux objectifs partiellement atteints..	307
<i>a. Une limitation de la corruption dans ces différents systèmes ? ...</i>	307
<i>b. La fin des scandales politiques ?.....</i>	333
<i>c. L'ambition d'une plus grande transparence</i>	351
Conclusion	376
Annexes.....	383
Bibliographie	410

Introduction

« La liberté d'accès aux institutions de l'État est une question d'intérêt public. Le lobbying est une activité légitime qui doit être réalisée de manière transparente. Les activités, des lobbyistes rémunérés, sont rapportées dans le registre des lobbyistes. »¹

Ces propos tenus par la Commissaire au lobbying, Nancy Bélanger, illustrent avec une acuité particulière la vision du gouvernement fédéral canadien sur le rôle joué par les lobbyistes, et la place laissée au lobbying dans le système politique fédéral. Cette approche constitue l'essence de la première *loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, entrée en vigueur en 1989, pour encadrer les activités des lobbyistes. Par cette loi, le gouvernement reconnaît officiellement le lobbying comme une activité légitime tout en encadrant les actions des lobbyistes, pour ainsi apporter une transparence dans les relations entre ces derniers et les titulaires d'une charge publique. Cette volonté de transparence se retrouve dans les différents dispositifs juridiques que le gouvernement a mis en place après la loi : le code de déontologie instauré en 1996, ainsi que la révision de la loi relative au lobbying en 2008.

Le gouvernement canadien n'est pas le premier État à avoir mis en place une réglementation concernant les activités des lobbyistes. En effet, les États-Unis sont l'un des premiers États à avoir instauré une réglementation concernant les lobbyistes. Le *Federal Regulating of Lobbying Act of 1946* est la première loi américaine complète en matière de divulgation d'informations sur le travail de lobbying. Son premier objectif était d'établir un système d'enregistrement et de divulgation concernant les lobbyistes. Elle prévoyait aussi la divulgation d'informations financières de ceux qui tentaient d'influencer la législation au Congrès. Toute personne dont le "but principal" était d'influencer l'adoption ou le rejet d'une loi au Congrès devait s'inscrire auprès du greffier de la Chambre et du secrétaire du Sénat, et présenter des rapports financiers trimestriels.

Plusieurs modifications ont ensuite été apportées au système d'enregistrement américain, car la loi sur la réglementation était largement perçue comme étant mal rédigée et inefficace (Uslegal, 2019). Le *Lobbying Disclosure Act* de 1995 vise à renforcer la responsabilité des pratiques de lobbying fédérales aux États-Unis. En vertu de dispositions entrées en vigueur en janvier 1996, les lobbyistes fédéraux sont tenus de s'enregistrer auprès du greffier de la Chambre des représentants des États-

1 Commissariat au lobbying, « Le lobbying au Canada », *Commissariat au lobbying*, [En ligne], 2019, https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/h_00000.html, (page consultée le 3 septembre 2019).

Unis, et du secrétaire du Sénat des États-Unis. La loi a été modifiée, de manière substantielle, en 2007 pour répondre à une volonté d'une transparence plus grande et d'ouverture démocratique à destination des citoyens (USA, U.S. House of representatives, 1995).

La question de l'encadrement des représentants d'intérêt/lobbyistes dans les démocraties contemporaines fait débat à plusieurs égards. Tout d'abord, les représentants d'intérêt/lobbyistes ne sont pas acceptés, ni vus et perçus de la même manière d'un système politique à un autre. Certains ont fait le choix très tôt d'accepter le rôle joué par les représentants d'intérêt/lobbyistes dans le processus décisionnel, voyant les représentants d'intérêt/lobbyistes comme étant un acteur utile pour le bon fonctionnement et la vitalité des démocraties. En effet, ces représentants d'intérêt/lobbyistes peuvent être vus comme des acteurs indispensables au fonctionnement des démocraties afin que les intérêts particuliers puissent être pris en compte, et qu'ils aient un impact sur l'intérêt général. Alors que d'un autre côté, les représentants d'intérêt/lobbyistes peuvent être dépeints comme étant des individus ne pensant qu'à leurs intérêts, et essayant d'influencer le processus décisionnel au détriment de l'intérêt général. Cette vision négative des représentants d'intérêt/lobbyistes a compliquée leur acceptation dans la société, du fait notamment de l'existence d'une culture politique refusant le rôle d'influence que peuvent avoir les groupes intermédiaires sur le pouvoir en place. La France a été longtemps caractérisée par cette vision rousseauiste, et même si les groupes d'intérêt n'étaient pas reconnus, ils ont, tout de même, eu un rôle et une place dans la société française.

De plus, cette vision négative des représentants d'intérêt/lobbyistes s'associe souvent aux pratiques illégales qui leur sont attribuées (utilisation d'enveloppes brunes, et pots de vin), afin d'influencer les décideurs politiques en amont ou pendant le processus décisionnel. Cette image est renforcée par les scandales faisant régulièrement la une des journaux dénonçant des relations plus que privilégiées entre les décideurs politiques, et certains représentants d'intérêt/lobbyistes ou cabinets de lobbyistes.

D'importants scandales ont eu lieu partout dans le monde, mettant en cause les dérives des relations entre les lobbyistes et les décideurs politiques. Aux États-Unis, Jack Abramoff, puissant lobbyiste proche du Parti républicain, est accusé en 2005 « d'escroquerie, de fraude fiscale et de corruption de responsables politiques. Ses aveux ont fait trembler la classe politique et l'entourage du président. En dix ans, Jack Abramoff, militant républicain, était devenu l'un des plus puissants lobbyistes à Washington » (Adéquations, 2008). En 2002, le Québec a connu le scandale « *Oxygène 9* », où des membres de ce cabinet de lobbyistes entretenaient des liens privilégiés avec certains membres du gouvernement péquiste qui était au pouvoir (Roy, 2007), alors que le niveau fédéral canadien avait dû faire face au scandale des commandites (Beauchemin, 2006 : 4-10). Les institutions européennes,

à l'instar du Parlement européen, n'ont pas été également épargnées par les scandales lorsque trois députés européens se font piéger par des journalistes se faisant passer pour des lobbyistes leur demandant de déposer des amendements contre de l'argent, chose qu'ils avaient accepté (Le Monde, 2011). Ces scandales démontrent que même dans les systèmes politiques ayant fait le choix d'instaurer une réglementation, comme les États-Unis, le Canada, et le Québec, cette dernière ne permet pas d'empêcher des compromissions entre des lobbyistes et des décideurs politiques. Cela a, *de facto*, renforcé la vision négative que la population, ainsi que plusieurs associations et organisations non gouvernementales peuvent avoir des représentants d'intérêt/lobbyistes.

La présente thèse aborde l'encadrement des lobbyistes au Canada (niveau fédéral, le Québec et l'Ontario), en France et dans les institutions européennes (le Parlement européen et la Commission européenne), afin de comprendre si le système fédéral d'encadrement canadien a influencé les autres systèmes. En effet, le système fédéral canadien est souvent cité comme le « modèle à suivre », ou le « modèle à atteindre » par les acteurs des systèmes de réglementation français et bruxellois. Pour réussir à déterminer s'il y a une influence entre ces différents terrains, l'un des objectifs de cette thèse est de montrer les similitudes et les différences existantes entre ces différents systèmes, tout en les expliquant. Le concept de transfert de politique publique sera d'ailleurs utile pour expliquer ces similitudes, sans pour autant que celles-ci aboutissent à un mimétisme.

Les sociétés civiles dénoncent, généralement, les lacunes de ces différents systèmes d'encadrement, en proposant des pistes de solutions pour améliorer ces réglementations. Dans bien des cas, ces associations et/ou ONG deviennent à leur tour des lobbys, avec pour objectif principal d'améliorer l'encadrement des représentants d'intérêt/lobbyistes en place, et les encourager ainsi à avoir une plus grande transparence dans leurs relations avec les décideurs politiques. Cette volonté de vouloir légitimer les représentants d'intérêt/lobbyistes, tout en instaurant un cadre législatif pour leur profession, comme le Canada et les États-Unis l'ont fait, n'est pas un automatisme chez les décideurs politiques de plusieurs pays. En effet, deux approches existent concernant la profession des représentants d'intérêt/lobbyistes : instaurer une réglementation qui permet de reconnaître leur existence tout en érigeant un cadre réglementaire définissant les comportements permis et ceux non permis ; ou bien ne pas mettre en place de réglementation les concernant, les laissant ainsi s'autoréguler, et déterminer leurs propres règles et pratiques. Une grande majorité de systèmes politiques ont choisi de ne pas imposer une réglementation relative aux représentants d'intérêt/lobbyistes, ou viennent que très récemment d'en élaborer une.

La question de la réglementation n'est pas un sujet traité seulement au niveau national, il l'est également au niveau international. En effet, des organisations internationales se sont interrogées et positionnées sur cette problématique. Ainsi, l'*Organisation de Coopération et de Développement Économique* (OCDE) et le Conseil de l'Europe ont fait de la transparence un élément constitutif des régimes démocratiques. On assiste à une tendance mondiale où la « transparence est brandie à la fois comme objectif de bonnes pratiques gouvernementales, et comme moyen pour susciter la confiance envers les institutions publiques » (Michel, 2018 : 110). Cette confiance se traduit par le fait de donner le droit aux citoyens d'avoir accès aux documents, et d'avoir un « droit sur ceux qui sont en charge des affaires publiques » (Michel, 2018 : 110). Cela aurait comme conséquence principale de faire participer les citoyens « qui ne seraient plus tenus à distance par un pouvoir qui formerait un monde à part coupé de la société qu'il administre » (Michel, 2018 : 110). L'OCDE a produit trois rapports en 2014 sur les enjeux concernant l'encadrement des lobbyistes dans ses pays membres. Cette organisation encourage fortement ses membres à instaurer une réglementation, même si elle fait le constat que la moitié n'ont pas encore opté pour une telle formule. Elle propose des pistes de réflexion, et des objectifs à atteindre, tout en analysant les systèmes politiques ayant instauré une réglementation. Dans le *Volume 1 : Increasing Transparency through Legislation*, la légitimité du lobbying est reconnue dans le processus de fabrication de la décision publique, ainsi que la nécessité d'instaurer un cadre réglementaire. Ainsi, l'OCDE considère que le lobbying peut « améliorer la décision publique en l'enrichissant par de précieuses opinions et informations, mais il peut aussi favoriser injustement ceux qui savent se faire entendre lorsque les procédures sont opaques et les normes laxistes. L'intérêt collectif peut être en danger si les négociations se font en coulisses ; un solide encadrement du lobbying est d'autant plus souhaitable dans le contexte de la crise économique et financière, qui se caractérise par l'adoption urgente de décisions cruciales, des dépenses publiques massives et des réformes profondes des réglementations applicables à des vastes secteurs » (OCDE, 2011).

Dans ses rapports, l'OCDE présente des exemples de systèmes politiques ayant fait le choix d'encadrer les lobbyistes. Les deux premiers exemples sont nord-américains : le Canada et le Québec. Le Canada est souvent cité par des organisations internationales, dont l'OCDE (OCDE, 2011), des ONG (Adéquations, 2009), et même des hommes politiques², comme étant l'un des systèmes le plus abouti qui sert d'exemple aux États souhaitant en instaurer un. Depuis 2000, une majorité des membres de l'OCDE font le choix d'instaurer une réglementation sur les questions de l'encadrement des lobbyistes. Entre 2005 et 2014, onze pays de l'OCDE se sont dotés d'une réglementation, alors

² Entretien, homme politique français, Paris, 2014.

qu'avant 2005 seulement quatre membres en avaient une (OCDE, 2019). C'est un mouvement plus général qui se met en place dans plusieurs pays, ainsi qu'au sein des institutions européennes. En effet, il y a eu une double conjoncture au début des années 2000. D'une part des décideurs politiques, en Europe (EUR-Lex, 2008), en Israël (Yishai, 1998 : 568-578), en Amérique du Nord et du Sud (Santos, Costa, Teixeira, 2014 : 379-391), ont instauré une plus grande transparence dans leur système politique, particulièrement dans le processus décisionnel. Cette volonté est le fruit d'une prise de conscience à la suite d'importants scandales concernant des décideurs politiques et des lobbyistes et/ou de corruption, comme ce fut le cas en Israël, mais aussi par un « déficit démocratique » grandissant surtout au sein des institutions européennes. D'autre part, un mouvement de dénonciation a émergé au sein de la société civile, avec plusieurs ONG comme *Transparency International*, et *Adéquation*, qui exigent une plus grande transparence dans la sphère politique. Ces acteurs préconisent soit l'instauration d'un encadrement des représentants d'intérêt/lobbyistes, comme cela a été le cas pour la France, soit émettent des critiques sur le fonctionnement des systèmes d'encadrement en place en mettant en évidence les limites, et en proposant des objectifs pour atteindre une plus grande transparence.

Les députés français se sont penchés sur la question de l'encadrement des représentants d'intérêt au milieu des années 2000, ce qui a abouti à l'instauration du premier registre non obligatoire en juillet 2009. Le Sénat s'est engagé dans la même dynamique que l'Assemblée nationale, en instaurant son propre registre pour les représentants d'intérêt non obligatoire. Les deux institutions n'ont donc pas fait le choix d'avoir une démarche commune. Cet encadrement a un champ d'application plus important avec la *loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*, adoptée en décembre 2016, qui élargit le spectre d'encadrement, au-delà de l'Assemblée nationale et du Sénat, à toute action qui a pour but de vouloir influencer le processus décisionnel. La question de la transparence devient l'un des axes majeurs de l'enjeu de la réglementation des représentants d'intérêt français. Ce manque de transparence est l'une des critiques récurrentes soulevées par les différents rapports de *Transparency International*, qui déplore que les hommes politiques n'aillent pas plus loin dans la réglementation des représentants d'intérêt (Transparency International, 2016 : 2-11). Cette volonté des hommes politiques de vouloir instaurer une réglementation des représentants d'intérêt, et en même temps une plus grande transparence, se retrouve aussi dans la démarche entreprise par la Commission européenne et le Parlement européen.

Les institutions européennes se sont intéressées aux questions d'encadrement des représentants d'intérêt en instaurant une plus grande transparence dans leurs relations avec ces

derniers. Les institutions européennes souffrent d'un important déficit démocratique, car les Européens n'ont pas l'impression de pouvoir jouer un rôle concret dans le processus décisionnel européen. Le Parlement européen a mis en place en 1995 un premier registre non obligatoire pour les représentants d'intérêt qui souhaitaient avoir un badge d'accès. La Commission européenne n'a pas suivi la même démarche concernant ses relations avec les représentants d'intérêt, en n'introduisant pas de registre dans un premier temps comme le Parlement européen, et en optant pour l'autorégulation des représentants d'intérêt. Elle a lancé le 9 novembre 2005 une initiative européenne en matière de transparence, où elle souhaite travailler sur trois domaines d'actions : « la fourniture d'informations plus complète sur la gestion et l'utilisation des fonds communautaires ; la déontologie dans les institutions européennes ; et le cadre dans lequel les groupes de pression et les organisations de la société civile exercent leurs activités » (EUR-Lex, 2008). Cette initiative a débouché sur un livre vert, ainsi que sur une importante consultation publique concernant ces trois thèmes. La Commission, quant à elle, publiait un registre des groupes d'intérêt depuis 1960, mais ce n'est qu'en 2008 qu'elle a introduit un nouveau registre non obligatoire pour les représentants d'intérêt, avant d'adopter une démarche commune avec le Parlement européen en 2011. Cette coopération se conclut par un accord interinstitutionnel entre les deux institutions cette même année, et l'instauration d'un registre de transparence.

1. Le terrain des réglementations analysées

Il est nécessaire, au préalable, de présenter succinctement, le cadre des réglementations existants au sein des différents terrains choisis : le Canada, le Québec, l'Ontario, la France et les institutions européennes.

i. Canada

Le gouvernement fédéral canadien est le premier terrain étudié à avoir introduit un système d'encadrement pour les lobbyistes qui entretiennent des relations avec les titulaires d'une charge publique. Cette volonté de vouloir réglementer cette profession se concrétise entre 1965 et 1985, où plusieurs projets de loi ont été proposés par les parlementaires canadiens pour introduire une plus grande éthique dans la fonction publique. Ces différents projets de loi ont abouti au projet de loi C-85, première loi sur l'enregistrement des lobbyistes entrée en vigueur le 30 septembre 1989. Cette première loi énonce les conditions générales d'enregistrement des lobbyistes, tout en demandant aux lobbyistes de donner des renseignements sur leur personne, ainsi que sur l'objet de leurs activités de lobbying (Canada, Commissariat au lobbying, 2012).

Le projet de loi C-43 déposé par le gouvernement, intitulé *loi modifiant la loi sur l'enregistrement des lobbyistes et d'autres lois en conséquence* apporte plusieurs modifications législatives. Celles-ci renforcent les obligations de divulguer plus d'informations sur les lobbyistes et leurs activités. Cette révision entre en vigueur le 31 janvier 1996. La loi modifiée prévoit la création et l'instauration d'un *Code de déontologie des lobbyistes*. « Après plusieurs consultations, et un examen par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes, le Code entre en vigueur le 1^{er} mars 1997, en désignant le conseiller en éthique comme le responsable de l'application de ce dernier » (Canada, Commissariat au lobbying, 2012). Le gouvernement dépose plusieurs projets de loi entre 2002 et 2008, dont la nouvelle *loi sur le lobbying* qui apporte de multiples modifications à la *loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. Un premier projet de loi C-15, intitulé *loi modifiant la loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, est déposé à la Chambre des Communes le 23 octobre 2002. Ce projet reçoit la sanction royale le 11 juin 2003. (Canada, Commissariat au lobbying, 2012). En janvier 2004, un nouveau projet de loi C-4 est élaboré par le gouvernement, et entre en vigueur en mai de la même année. Cette nouvelle loi modifie la structure prévue dans l'ancienne version de la loi, de telle sorte que le directeur relève directement du Parlement par l'entreprise du Registraire général du Canada. Ce projet de loi abolit le poste de conseiller en éthique, le directeur assumant donc toutes les responsabilités prévues dans la *loi sur le lobbying*. Le Bureau du directeur des lobbyistes devient

alors une unité administrative au sein d'Industrie Canada (Canada, Commissariat au lobbying, 2012). En juin 2005, plusieurs textes sont adoptés simultanément. Le *règlement modifiant le règlement désignant certains postes comme postes de titulaire d'une charge publique désignée* ainsi que la *loi modifiant la loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, apportent des modifications à la loi de 2004. Cette loi apporte une définition plus claire du lobbying. Il y est précisé également « qu'une personne qui présente de simples questions ou demandes de renseignements n'est pas tenue de s'enregistrer en tant que lobbyiste. L'exemption en matière d'enregistrement concernant les communications effectuées à la demande d'un titulaire de charge publique est supprimée. Les lobbyistes de toutes catégories doivent dorénavant mettre à jour ou renouveler leurs déclarations tous les six mois. Tout ancien titulaire de charge publique faisant du lobbying doit maintenant préciser quel(s) poste(s) il a occupé (s) au sein du gouvernement fédéral. Les exigences en matière d'enregistrement pour les deux catégories de lobbyistes salariés (ceux qui travaillent pour des entreprises et ceux qui travaillent pour des organisations sans but lucratif) sont harmonisées. Il incombe dorénavant au cadre dirigeant de rang le plus élevé de l'entreprise, ou de l'organisation d'enregistrer tous les employés qui font du lobbying. Dans le cadre de toute enquête, le directeur doit maintenant aviser les forces policières s'il a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction criminelle a été commise en vertu de la loi » (Canada, Commissariat au lobbying, 2012).

En février 2016, le Bureau du directeur des lobbyistes franchit un pas de plus vers une plus grande autonomie, quand celui-ci est transféré au sein du portefeuille du président du Conseil du Trésor, en tant qu'entité indépendante. Le 11 avril 2016, est déposé au Parlement le projet de loi C-2, intitulé *loi fédérale sur la responsabilité*, qui comporte des modifications à la *loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, laquelle est notamment rebaptisée *loi sur le lobbying* (Canada, Commissariat au lobbying, 2012).

La *loi sur le lobbying* et les règlements afférents sont entrés en vigueur le 2 juillet 2008, apportant des modifications importantes. Ainsi, le poste de directeur des lobbyistes « est aboli, et celui de commissaire au lobbying, mandataire indépendant du Parlement est créé. Le commissaire est doté de pouvoirs d'enquêtes accrus, et d'un mandat de sensibilisation. Une nouvelle catégorie de titulaires de charge publique au sein du gouvernement fédéral est définie, soit celle de titulaire d'une charge publique désignée (TCPD). La *loi sur le lobbying* définit la catégorie comme suit : ministres ou ministres d'État et les membres du personnel de son cabinet, nommés au titre du paragraphe 128 (1) de la *loi sur l'emploi dans la fonction publique* ; tout autre titulaire d'une charge publique qui occupe soit le poste de premier dirigeant, notamment le sous-ministre ou le directeur général, soit le poste de sous-ministre délégué, de sous-ministre adjoint ou un poste de rang équivalent. Onze autres postes

ont été désignés par règlement. Une interdiction d'exercer des activités de lobbying pendant cinq ans est imposée aux anciens TCPD et aux anciens membres désignés des équipes de transition du premier ministre. La *loi sur le lobbying* précise qu'ils ne peuvent devenir lobbyistes-conseils ni lobbyistes salariés d'une organisation. Ils peuvent toutefois être à l'emploi d'une personne morale comme lobbyistes salariés, si les activités de lobbying ne représentent pas une « partie importante de leurs fonctions. Les lobbyistes sont tenus désormais de divulguer certains détails relatifs à leurs communications orales et organisées avec des TCPD. Pour leur part, les TCPD sont tenus de confirmer au commissaire l'information fournie par les lobbyistes. Les paiements ou autres avantages conditionnels aux résultats de toute activité menée par un lobbyiste-conseil sont interdits. La période au cours de laquelle les infractions ou les contraventions à la *loi sur le lobbying* et au *Code de déontologie des lobbyistes* peuvent faire l'objet d'enquêtes et de poursuites est prolongée de deux à dix ans. Le montant des amendes imposées aux lobbyistes reconnus coupables d'infractions aux exigences de la *loi sur le lobbying* est porté à un maximum de 200 000 \$ ou à une peine d'emprisonnement d'au plus deux ans, ou les deux. Le commissaire est autorisé à interdire aux personnes reconnues coupables d'une infraction à la loi d'effectuer des activités de lobbying pendant un maximum de deux ans. L'obligation de produire les déclarations par voie électronique est mise en œuvre, mais des exceptions sont prévues pour les personnes handicapées et celles qui n'ont pas accès à un ordinateur » (Canada, Commissariat au lobbying, 2012).

D'autres modifications ont été ajoutées au système d'encadrement des lobbyistes canadiens. Le 20 septembre 2010, la définition d'un titulaire d'une charge publique désignée a été modifiée pour inclure tous les députés et les sénateurs, ainsi que les employés travaillant dans les bureaux du chef de l'opposition à la Chambre des communes et au Sénat. Ces changements ont été réalisés en vertu du paragraphe 128 de la *loi relative à l'emploi dans la fonction publique*. À la suite de cette modification, le nombre total de poste ou de catégorie désignées par règlement est passé à 14 (Canada, Commissariat au lobbying, 2012). En septembre 2013, la Commissaire au lobbying décide de lancer une consultation visant à lancer un dialogue sur la réforme du code de déontologie des lobbyistes. Elle a publié un document de travail sur internet comprenant dix questions en quatre thèmes généraux. Cette consultation a permis à la Commissaire de recevoir 19 soumissions écrites de diverses parties intéressées, tout en organisant cinq tables rondes qu'elles ont menées avec ces mêmes parties, dont des universitaires, des lobbyistes, leurs clients et des titulaires d'une charge publique désignée ³

3 Cf. Annexe 1 : Code de déontologie des lobbyistes canadiens

Une première version du *Code de déontologie des lobbyistes* révisé a été publiée à l'automne 2014. Une consultation a été mise en place par la commissaire pour sonder l'opinion des intervenants. Elle a entendu environ 130 intervenants lors de seize tables rondes organisées partout dans le pays tout en recevant 37 mémoires. Cette consultation lui a permis d'entendre toutes les observations sur cette version du code révisé, et d'apporter de nouvelles modifications au *Code de déontologie des lobbyistes*.⁴

Des modifications majeures ont été apportées au *Code de déontologie des lobbyistes*. Le *Code de déontologie des lobbyistes* (2015) est désormais axé « sur la relation entre les lobbyistes et les titulaires d'une charge publique, ce qui est conforme à la portée de la *loi sur le lobbying*. Un principe a été ajouté pour refléter le fait que les lobbyistes sont des participants légitimes au processus de politiques publiques et que, pour cette raison, ils doivent faire preuve de respect envers les institutions démocratiques canadiennes. De plus, la règle générale sur les conflits d'intérêts a été clarifiée, et des règles précises ont été ajoutées pour fournir une orientation concernant les questions de l'accès préférentiel, des activités politiques et des cadeaux » (Canada, Commissariat au lobbying, 2015).

Le *Code de déontologie des lobbyistes* a été soumis à l'examen du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes en mai 2015, concluant ainsi le processus de consultation, comme exigé par la *loi sur le lobbying*. Il a été publié à la *Gazette du Canada*, le 7 novembre 2015, et est entré en vigueur le 1er décembre 2015 (Canada, Commissariat au lobbying, 2015). Le gouvernement fédéral canadien a été le premier à instaurer une loi réglementant le comportement des lobbyistes avec les titulaires d'une charge publique désignée. L'Ontario suivra les traces du gouvernement fédéral pour être la première province à adopter son propre système d'encadrement des lobbyistes.

⁴ Cf. Annexe 1 : Code de déontologie des lobbyistes canadiens

ii. Québec

Le gouvernement péquiste a instauré la *loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* en 2002, après le scandale avec la firme *Oxygène 9* qui a touché certains membres du gouvernement. Des liens étroits ont été dénoncés entre certains membres du gouvernement au pouvoir et les dirigeants de la firme de lobbyisme *Oxygène 9*. Cette affaire a fait sensation dans les différents médias québécois, le gouvernement a été obligé de réagir aux vues de l'ampleur du scandale. Le gouvernement décide de faire adopter en urgence une loi pour encadrer les relations entre les lobbyistes et les titulaires d'une charge publique, qui sera promulguée le 13 juin 2002 (Québec, *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, 2002).

Le Commissaire au lobbyisme a pour fonction de veiller au respect de la *loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*. Ce dernier est nommé « par l'Assemblée nationale du Québec, et est chargé d'assurer la surveillance et le contrôle des activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques. À ce titre, il peut réaliser des enquêtes et procéder à des inspections relativement à toute contravention aux dispositions de la loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et du Code de déontologie des lobbyistes » (Québec, Commissaire au lobbyisme, 2019). Le registre des lobbyistes a été créé en même temps que la *loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*. Ce registre est public, et l'Officier de la publicité des droits personnels et réels mobiliers agit en tant que conservateur. Le conservateur a la responsabilité « de tenir le Registre des lobbyistes en offrant les services d'inscription et de consultation de ce registre. Son rôle consiste aussi à vérifier « si les déclarations et les avis présentés contiennent tous les renseignements requis et s'ils sont présentés dans la forme et selon les modalités prescrites ; à refuser ou radier toute déclaration ou tout avis qui ne contient pas tous les renseignements requis ou qui n'est pas présenté dans la forme ou selon les modalités prescrites ; à donner et publier tout avis sur la forme, le contenu et les modalités d'inscription des déclarations et des avis prévus par la présente loi ; et enfin, de déterminer les heures de consultation et d'inscription » (Québec, Registre des lobbyistes, 2019).

Dans un premier temps, seuls la loi et le registre ont été mis en place, le Code de déontologie n'a été instauré que le 4 mars 2004. Ce code fut élaboré et adopté par le Commissaire au lobbyisme. Il regroupe les comportements que doivent respecter les lobbyistes s'ils ne souhaitent pas être poursuivis par le Commissaire au lobbyisme.⁵

⁵ Cf. Annexe 2 : Code de déontologie des lobbyistes québécois

Depuis leur mise en place, ces différents outils- d'encadrement des lobbyistes, - la loi, le code et le registre n'ont pas été révisés, et aucune modification à la loi n'a été faite, comme le réclament les différents commissaires au lobbyisme. Ces derniers commissaires ont rendu différents rapports et études proposant les modifications à apporter à la loi, ainsi des outils pour cet encadrement. En revanche, s'agissant d'un domaine de droit nouveau, « le législateur a ainsi attribué au commissaire au lobbyisme, en tant que personne désignée pour assurer le contrôle et la surveillance de l'application de la loi, un pouvoir explicite, par la publication d'avis, lui permettant de préciser les dispositions législatives et réglementaires et ainsi indiquer à toute personne comment se comporter dans une situation donnée » (Québec, Commissaire au lobbyisme, 2019). Le Commissaire au lobbyisme a rendu 13 avis depuis la création de la loi, ce qui lui a permis d'apporter des précisions législatives et réglementaires faute d'avoir pu apporter des modifications directement à la loi. Comparé aux autres systèmes d'encadrement au niveau fédéral et en Ontario, ce n'est pas la même personne au Québec qui gère l'application de la loi et le registre obligatoire. Le conservateur du registre gère le registre, mais il a aussi la possibilité de faire des bulletins d'interprétation pour apporter des compléments au fonctionnement du registre des lobbyistes. Depuis l'instauration du registre en 2002, le conservateur du registre a fait sept bulletins d'interprétation (Québec, Registre des lobbyistes, 2019).

Plusieurs acteurs, dont principalement les deux personnes ayant la fonction de commissaire au lobbyisme, ont œuvré pour produire des propositions de modifications législatives à la loi *sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*. Ces différents acteurs concernés par cet encadrement souhaitent simplifier l'application de la loi et la préciser davantage. La loi a été conçue très rapidement, en réponse à l'urgence du scandale touchant le gouvernement en place. Le dernier rapport, *Simplicité, Clarté, Pertinence et Efficacité*, rendu à l'Assemblée nationale du Québec en juin 2019 par Jean-François Routhier (2019 : 219) vise à ce que le gouvernement réforme l'encadrement du lobbyisme au Québec.

Les trois systèmes nord-américains ont instauré chacun une loi pour encadrer les lobbyistes à des périodes et pour des raisons différentes. Le gouvernement fédéral a été le premier à opter pour encadrer les relations entre les lobbyistes et les représentants d'intérêt, tout en apportant régulièrement des révisions afin de faire évoluer cet encadrement. L'Ontario est la première province à suivre le pas du gouvernement fédéral pour instaurer son propre système d'encadrement qui a été révisé récemment. Le Québec a mis plus de temps pour installer un encadrement pour les lobbyistes, le scandale avec la firme *Oxygène 9* a été l'élément déclencheur, mais aucune révision n'a encore été faite pour améliorer le système en place. La France et les institutions européennes ont mis davantage de temps pour installer leur propre encadrement concernant les représentants d'intérêt.

iii. Ontario

Le gouvernement ontarien a instauré une loi pour encadrer le comportement des lobbyistes avec les titulaires d'une charge publique. C'est la première province canadienne à avoir promulgué une telle loi, avec la *loi de 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes*. Cette loi prévoit la mise en place d'un registre obligatoire pour les lobbyistes, géré par le Bureau du commissaire à l'intégrité. Cette loi prévoit aussi la nomination du commissaire à l'intégrité à titre de registrateur des lobbyistes de l'Ontario. Il tient le registre des lobbyistes, et peut mener des enquêtes sur des allégations de non-conformité à la loi de 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes. La loi prévoit que le commissaire à l'intégrité peut instaurer un code de déontologie pour les lobbyistes, ce qui n'a pas été le cas pour le moment (Ontario, loi de 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes, 1998).

Pendant plus de vingt ans, aucune modification n'a été apportée à la loi par le Parlement ontarien, demande réclamée régulièrement par le Commissaire à l'intégrité. Pour combler ce manque de révision, plusieurs bulletins d'information ont été produits. Au total, huit bulletins d'informations ont été créés pour apporter soit des précisions, soit pour combler des lacunes de la loi de 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes. Ces bulletins permettent aussi au bureau du commissaire de justifier les interprétations qui s'appliquent à tous les lobbyistes ou groupes importants de lobbyistes (Ontario, Bureau du commissaire à l'intégrité de l'Ontario, 2016). Ces huit bulletins ont traité des sujets suivants : personne titulaire ou non d'une charge publique, mise en place d'une période de six mois pour effectuer une déclaration pour les organisations (abrogé le 1^{er} juillet 2016), instauration d'un seuil d'enregistrement pour les lobbyistes salariés/ lobbyistes-conseils, restriction quant au paiement de lobbyistes par des fonds public, financement provenant d'une administration publique, existence d'une influence de la part d'un avocat pour le compte d'un client, et enfin, enregistrement des appels au grand public lobbyistes (Ontario, Bureau du commissaire à l'intégrité de l'Ontario, 2016).

Le Parlement ontarien a fini par apporter des modifications à la loi de 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes, comme le souhaitait le commissaire à l'intégrité. Ces importants changements, autant dans le Registre des lobbyistes de l'Ontario que dans la loi, sont entrés en vigueur le 1^{er} juillet 2016. La loi interdit aux lobbyistes-conseils d'offrir leurs conseils à un titulaire d'une charge publique et de faire du lobbying sur le même sujet (Ontario, Bureau du commissaire à l'intégrité, 2019).

Des modifications ont aussi été apportées aux exigences de déclarations auxquelles les lobbyistes doivent se conformer. Ainsi, les enregistrements demeurent « renouvelables annuellement

et doivent être renouvelés au plus tôt 30 jours avant leur date anniversaire, et au plus tard 30 jours après. En dehors de la période de renouvellement, les changements à l'enregistrement doivent toujours être signalés dans les 30 jours. Les lobbyistes n'ont également pas à soumettre un nouvel enregistrement une fois les modifications législatives adoptées, ils devront juste répondre aux nouvelles questions sur le formulaire d'enregistrement au plus tard à la prochaine période de renouvellement » (Ontario, Bureau du commissaire à l'intégrité, 2019). Des modifications ont aussi été appliquées concernant le pouvoir d'enquête et d'exécution de la loi. « Le commissaire à l'intégrité, en sa qualité de registrateur des lobbyistes, pourra enquêter sur les lobbyistes visés par des allégations de non-respect de la loi. Il pourra recevoir les plaintes du public, et ouvrir ses propres enquêtes » (Ontario, Bureau du commissaire à l'intégrité, 2019).

L'Ontario a été la première province à instaurer une loi pour encadrer les lobbyistes dans leur relation avec les titulaires d'une charge publique. La France n'a pas suivi le même schéma pour mettre en place une réglementation des représentants d'intérêt.

iv. France

Pendant longtemps, les décideurs politiques français ne se sont pas positionnés sur les questions concernant l'encadrement des représentants d'intérêt, l'autorégulation était la norme. Même si certaines associations regroupant des représentants d'intérêt, comme *l'Association Française des Conseils en Lobbying et Affaires Publiques* ou *l'Association professionnelle des responsables des Relations avec les Pouvoirs Publiques*, avaient mis en place leur propre code de déontologie pour avoir un cadre éthique à respecter dans leur profession. Les représentants d'intérêt ont eu du mal à se faire accepter au sein de la société civile, et à sortir de l'ombre où l'Histoire les avaient placés. La tradition rousseauiste a longtemps expliqué cette méfiance pour les représentants d'intérêt, alors que ces derniers ont toujours joué un rôle dans la sphère politique et la société française.

Les parlementaires français ont commencé à s'intéresser aux questions en lien avec l'encadrement des représentants d'intérêt au milieu des années 2000. En octobre 2006, une première proposition de résolution pour mettre en place un répertoire des représentants d'intérêt est présentée par les députés Patrick Beaudouin et Arlette Grosskost. Les députés veulent ainsi contrôler la circulation des représentants d'intérêt dans les différents lieux de l'Assemblée nationale, tout en introduisant un code de conduite. Cette proposition a été faite à la suite d'une introduction dans l'hémicycle de personnes portant des badges du ministère de la Culture faisait une démonstration de téléchargement, alors que le projet de *loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information* dite *DADVSI* était en train d'être discuté. Dans son rapport en 2006, le *Service Central de la Prévention de la Corruption* consacre un chapitre au lobbying, où il est souligné l'intérêt de la proposition des députés. « Pour le *SCPC*, l'initiative d'encadrement du lobbying ne peut venir que des parlementaires eux-mêmes, parlementaires qui ont la volonté d'améliorer le fonctionnement de la démocratie et de revaloriser l'image du monde politique. Le lobbying pourra être reconnu comme l'expression de la société civile, et jouera son rôle en toute transparence » (France, Service Central de Prévention et de la Corruption, 2006). En septembre de l'année suivante, ces mêmes députés font une nouvelle proposition, en voulant apporter des changements au règlement interne de l'Assemblée nationale. Ils souhaitent ainsi réaliser des modifications à l'article 23 pour inclure plus de transparence dans les règles concernant les représentants d'intérêt au sein de l'Assemblée nationale (France, Assemblée nationale, 2007).

Un rapport d'informations sur le lobbying a été réalisé par le député Jean Charié en juillet 2008 toujours dans la continuité de ces collègues Patrick Beaudouin et Arlette Grosskost, en voulant

également apporter des changements au règlement intérieur de l'Assemblée nationale. En février 2009, une délégation sur la question du lobbying au sein de l'Assemblée nationale est créée, présidée par Marc Le Fur. Le but de cette dernière est d'examiner les relations entre les pouvoirs publics et les groupes d'intérêt. Cette délégation fait adopter par le Bureau, en juillet 2009, des « règles de transparence et d'éthique applicable à l'activité des représentants d'intérêt à l'Assemblée nationale. Un registre volontaire est ainsi instauré. En contrepartie de leur inscription au registre et de leur engagement de respecter le code de conduite, les représentants d'intérêt reçoivent un badge leur donnant accès à certaines salles de l'Assemblée nationale. Ce dispositif est rentré en vigueur au sein de l'Assemblée nationale le 1^{er} octobre 2009. Parallèlement au développement de ce dispositif d'encadrement des représentants d'intérêt, le Sénat a mis en place son propre système d'encadrement composé aussi d'un registre volontaire, et d'un code de conduite que les représentants d'intérêt doivent accepter et respecter. Le Sénat a adopté ce dispositif le 7 octobre 2009, et il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2010 (Transparency International, 2014). Dans la continuité de ces premiers dispositifs pour apporter des changements aux règlements intérieurs de l'Assemblée nationale et du Sénat permettant d'instaurer un registre volontaire et un code de conduite, deux lois organiques et ordinaires ont été adoptées lors du quinquennat de François Hollande. La loi du 11 octobre 2013 *relative à la transparence de la vie publique*, ainsi que la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière ont permis d'augmenter le niveau d'exigence des règles éthiques applicables aux responsables publics. La *Haute autorité pour la transparence de la vie publique* (HATVP) a été créée en 2013, et remplace la *Commission pour la Transparence financière de la vie politique*. La HATVP est reconnue comme une autorité administrative indépendante, et obtient toutes les prérogatives de l'ancienne commission et voit ses pouvoirs renforcés. Dans le prolongement de cette volonté gouvernementale de réformer en faveur de la transparence et de l'exigence éthique, la *loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*, dite *loi Sapin II*, est rentrée en vigueur le 9 décembre 2016. Cette loi a pour ambition « de porter la législation française aux meilleurs standards européens et internationaux en matière de lutte contre la corruption, et contribuer ainsi à une image positive de la France à l'international » (France, Ministère de l'économie, des finances et de la relance, 2016).

Cette loi n'est pas sans lien avec la réflexion menée par M. Jean-Louis Nadal, président de la *Haute autorité de la transparence et de la vie publique*. Ce travail de réflexion répond à de nombreuses préoccupations exprimées par des organisations non gouvernementales, et a fait l'objet d'échanges nourris avec le monde économique. Cette loi a permis de mettre en place un nouveau répertoire des représentants d'intérêt, qui est géré par la *Haute Autorité de la transparence et de la vie publique*.

Elle instaure une *Agence nationale de détection et de prévention de la corruption*, le financement de la protection juridique des lanceurs d'alerte, ainsi que de nouvelles mesures pour moderniser la vie économique. L'objectif de la loi comme le souligne Michel Sapin, est de garantir davantage de transparence. En effet, il considère qu'œuvrer pour la transparence, « c'est œuvrer pour le respect de nos institutions, c'est faire respecter le droit, c'est faciliter la compréhension entre citoyens et acteurs publics et privés, c'est ainsi rompre le cercle de la défiance, bref c'est promouvoir une démocratie apaisée » France, Ministère de l'économie, des finances et de la relance, 2016). Cette loi permet l'élargissement du périmètre concernant la réglementation des représentants d'intérêt, étant donné qu'il n'est plus question de seulement encadrer l'Assemblée nationale et le Sénat, mais d'encadrer également une action qui consiste à avoir comme « activité principale ou régulière d'influer sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire en entrant en communication » (France, loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, 2016). De plus, les représentants d'intérêt sont tenus de s'inscrire sur le répertoire de la *HATVP* depuis le 1er juillet 2017. Si auparavant le registre de l'Assemblée nationale et du Sénat était fait sur une base du volontariat, ce n'est plus le cas avec le nouveau répertoire, obligeant les représentants d'intérêt à y figurer. La loi prévoit que « le bureau de chaque assemblée parlementaire détermine les règles applicables aux représentants d'intérêt entrant en communication avec les décideurs publics » (France, loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, 2016).

v. Parlement européen et Commission européenne

Le Parlement européen et la Commission européenne n'ont pas suivi la même trajectoire s'agissant de l'encadrement des représentants d'intérêt au sein de leurs murs. Le Parlement européen est la première des institutions européennes à s'intéresser aux questions entourant la mise en place d'une réglementation concernant les représentants d'intérêt. Trois rapports ont été réalisés par des parlementaires européens sur ce sujet, dont le *rapport Galle* en 1992 qui proposait un compte rendu in extenso de l'audition publique. Le Parlement européen fait le choix d'instaurer un premier système d'enregistrement volontaire dès 1995 pour les représentants d'intérêt qui souhaitent obtenir un badge d'accès au Parlement. Deux rapports ont été rendus en 1996 à la suite de ce système d'enregistrement : le *rapport Ford* portant sur les groupes d'intérêt auprès du Parlement européen, et le *rapport Nordmann* qui concerne l'annexe du règlement concernant la transparence et intérêts financiers des membres du Parlement européen, et qui aborde la place des représentants d'intérêt au sein du Parlement européen. Le Parlement européen prend la décision le 13 mai 1997 de modifier son règlement intérieur pour y inclure en plus du système d'enregistrement, un code de conduite

applicable aux représentants d'intérêt. Avant 1995, aucun système d'enregistrement n'existait au sein du Parlement européen ce qui revient à dire que les représentants d'intérêt s'autorégulaient.

Cette autorégulation se trouvait aussi au sein de la Commission européenne, qui a commencé à s'intéresser aux questions d'encadrement qu'à partir de 2005 avec l'idée de lancer une initiative européenne en matière de transparence. Cette idée émerge à la suite d'une communication de la Commission européenne qui propose le lancement d'une initiative européenne en matière de transparence (Union européenne, Europa, 2005). La Commission publie un *livre vert sur une initiative européenne en matière de transparence* qui analyse ses relations avec les représentants d'intérêt. Ce livre vert permet à la Commission de réfléchir sur la transparence qu'elle souhaite instaurer autant au sein de son institution qu'en commun avec d'autres institutions, dont le Parlement européen et le Conseil. Le 8 mai 2008, une résolution du Parlement européen préconise un registre obligatoire commun avec la Commission. Ensuite, le 23 juin 2008, la Commission crée son premier registre volontaire à l'égard des représentants d'intérêt. En décembre 2008, une première réunion du groupe interinstitutionnel relative à un registre commun entre le Parlement européen et la Commission européenne a lieu.

Cette première réunion permettra de déboucher le 11 mai 2011 à une décision du Parlement européen sur la conclusion d'un accord entre ce dernier, et la Commission européenne sur un registre de transparence commun, qui est lancé par les deux institutions le 23 juin 2011. L'inscription dans ce registre de transparence commun se fait sur la base du volontariat des représentants d'intérêt. Au sein de cet accord interinstitutionnel, un code de conduite doit être respecté par les individus faisant le choix de s'inscrire dans le registre de transparence commun. Cet accord prévoit la création d'un secrétariat commun du registre de transparence ayant la responsabilité de la gestion du registre, et d'effectuer des contrôles aléatoires. Une première révision a lieu en 2013 après qu'un groupe de travail commun aux deux institutions ait révisé le système établi en 2011. Ce groupe de travail réalise un projet de texte avec des recommandations à la fois techniques et politiques. L'année suivante, le Parlement européen élabore un rapport sur la modification de l'accord interinstitutionnel, qui a été discuté au sein de la commission *AFCO* dont le rapporteur était Roberto Gualtieri. Ce rapport ainsi que la modification de l'accord ont été adoptés par la réunion plénière le 15 avril 2014. Le Parlement européen réitère son appel pour un registre obligatoire demandant à la Commission européenne de soumettre une proposition d'ici la fin 2016. Il souligne aussi la possibilité d'une « empreinte législative » que les rapporteurs pourraient annexer à titre volontaire, aux rapports, énumérant tous les représentants d'intérêt/lobbyistes qui ont eu une influence notable sur eux.

Le Parlement européen et la Commission européenne n'ont pas réussi à rendre le registre de transparence obligatoire comme le souhaitait le Parlement européen. Ils ont trouvé, cependant, une solution de manière détournée pour le rendre obligatoire. En effet, la Commission européenne a pris la décision d'exiger des commissaires, des membres de leur cabinet et des directeurs généraux de rendre publiques les informations sur les réunions tenues avec des organisations, ou des personnes agissant en qualité d'indépendants. De plus, seuls les représentants d'intérêt étant inscrits au registre de transparence peuvent participer aux réunions relatives à l'élaboration, et à la mise en œuvre des politiques dans l'Union européenne (Commission européenne, Registre de transparence, 2019). Les députés européens ont mis plus de temps pour adopter la même mesure, dans la mesure où ils l'ont adopté en janvier 2019, alors que la Commission européenne avait fait ce choix depuis plus de cinq ans. Le 31 janvier dernier, les députés ont voté pour apporter des changements dans le règlement intérieur afin d'introduire plus de transparence lors des réunions entre les représentants d'intérêt, et les députées jouant un rôle important dans la législation du Parlement européen, ce qui implique les rapporteurs, les rapporteurs fictifs et les présidents de commission. Les parlementaires seront dans l'obligation de rendre publiques toutes les réunions où participent des représentants d'intérêt (Parlement européen, Règlement intérieur, 2019). Par ailleurs, la Commission européenne et le Parlement européen continuent d'essayer de négocier pour étendre le registre de transparence au Conseil. Pour le moment ce dernier n'est toujours pas enclin à trouver un terrain d'entente pour conclure un accord interinstitutionnel.

2. Revue de littérature

Cette revue de littérature présente les travaux des chercheurs en science politique les plus représentatifs, ayant analysé les cadres des réglementations relatives aux représentants d'intérêt/lobbyistes.

i. La réglementation des représentants d'intérêt/lobbyiste favorisant le droit d'entrée dans le système politique

Au sein de l'école du *Public choice*, les chercheurs Brining Magaret, Randall G. Holcombe et Linda Schwartzstein (BHS) (1993 : 377-384), s'intéressent aux conséquences que les différentes réglementations ont pu avoir sur les systèmes politiques des États américains. Les universitaires constatent que les révélations multiples concernant les activités de lobbying ont suscité une réaction négative de la part de la population et l'opinion publique, qui ont exigé que ces activités soient réglementées. Selon les chercheurs, la réglementation des lobbyistes peut être bénéfique pour les législateurs, car elle peut servir de mécanisme de révélation de la demande pour indiquer le prix que les organisations seraient disposées à payer pour faire adopter une législation. Les universitaires constatent que le respect des réglementations est coûteux, et que la réglementation des lobbyistes sépare les grands demandeurs de législation, des demandeurs peu exigeants. Cette thèse s'inscrit dans la continuité de l'école du *Public choice* puisqu'elle examine tout en termes de coût. Les chercheurs considèrent que la réglementation établit un « obstacle à l'entrée, rend plus coûteuse l'entrée dans l'industrie du lobbying, ce qui accroît la valeur du maintien du capital de marque des lobbyistes. » La réglementation rend donc plus probable le fait que les lobbyistes mèneront effectivement des activités visant à fournir des avantages aux législateurs, en échange de la mise en place d'une législative qui leur est favorable.

Dans la même logique que ces travaux sur la relation entre les législateurs et les lobbyistes, Scott Ainsworth (1993 : 41-56) questionne l'interaction entre la réglementation des lobbyistes et leur influence. Il s'intéresse à la structure législative qui interagit avec les lobbys, tout en se questionnant sur les limites qu'il faut imposer pour gérer au mieux leur influence. Il soulève cinq points pertinents ; Les conditions d'inscription et les lois sur la divulgation facilitent le contrôle, car l'asymétrie de l'information est réduite, mais de telles réglementations ne constituent pas nécessairement le meilleur moyen de contrôle. Comme barrières à l'entrée, des exigences d'enregistrement accrues seraient particulièrement lourdes, les lobbyistes n'étant pas inoffensifs, mais ils peuvent être cependant

contrôlés. La structure de leur environnement en prévision des interactions avec les lobbyistes permet aux législateurs de pouvoir influencer les lobbyistes, et éviter les abus sans réglementations plus strictes, ni enquêtes répétées. Les moyens par lesquels le contrôle de l'accès affecte la capacité des législateurs à contrôler les lobbyistes sont clarifiés. La capacité du législateur à contrôler le coût d'accès accroît sa capacité à contrôler les lobbyistes, c'est-à-dire que contrôler l'accès revient à maintenir le coût de l'accès. Les lobbyistes reconnaissent à plusieurs reprises combien ces règles sont importantes pour leur réputation d'honnêteté et de franchise.

ii. Densité des lobbyistes

Virginia Gray et David Lowery (1997 : 139-147), ont repris la question posée par M. Brinig et ses collègues (BHS) sur la densité des lobbyistes dans les systèmes politiques. Ces chercheurs expliquent que BHS ont fait valoir récemment que la réglementation du lobby restreint l'entrée dans la population des organisations de lobbying, et que le nombre d'organisations de lobbying influence alors l'activité législative. Cependant, ils analysent la relation entre le caractère restrictif de la réglementation du lobbying et l'activité législative, en se demandant si la réglementation réduit effectivement le nombre d'organisations d'intérêt enregistrées.

L'hypothèse soutenue par BHS ne se valide pas pour Virginia Gray et David Lowery, qui ont démontré que le nombre de lobbyistes augmente là où il y a des enregistrements. Le caractère restrictif de la réglementation sur le lobbying a peu d'impact sur le nombre d'organisations enregistrées pour faire du lobbying. Il semble donc que la relation qu'ils ont trouvée entre la réglementation du lobbying et la production législative soit fallacieuse. Cela s'explique par le fait que la réglementation du lobbying est plus restrictive dans les États à culture politique moraliste, que dans les cultures individualistes et traditionnelles. Virginia Gray et David Lowery proposent trois autres raisons expliquant la volonté des législateurs de vouloir réglementer le lobbying. L'une est que les règlements sont adoptés à la demande des entrepreneurs intéressés, afin de renforcer le statut de monopole de leurs organisations en tant que porte-parole "officiels" vis-à-vis du gouvernement. Une autre est que les lois sur le lobbying sont des exercices de politique symbolique par lesquels, à la suite d'épisodes de corruption, les législatures peuvent sembler faire quelque chose tout en changeant peu. La dernière est que les règlements soient adoptés pour les raisons invoquées par leurs promoteurs - pour accroître l'examen public et réduire les pratiques de corruption.

Dans un autre article, Virginia Gray et David Lowery (1998 : 87-91) partent du postulat que la littérature offre deux conjectures très différentes sur la façon dont la rigueur de la réglementation

pourrait influencer le nombre de lobbyistes enregistrés. Le point de vue de la plupart des politologues soutient que caractère contraignant d'une réglementation a pour conséquence l'augmentation du nombre de lobbyistes enregistrés. Avec ce nouvel article, les deux auteurs provoquent une nouvelle césure dans la recherche académique en travaillant sur les effets de la réglementation du lobbying.

Avec ce changement de focale, une réglementation plus stricte ne devrait pas influencer les niveaux de lobbying. Au contraire, une plus grande contrainte implique simplement un décompte plus précis des personnes qui font du lobbying pour s'assurer que leurs actions soient menées de manière ouverte et complète. Les effets concurrents de la contrainte réglementaire peuvent simplement s'annuler. Ou, plus probablement, les deux peuvent être si faibles que ni l'un ni l'autre n'influence beaucoup les taux d'enregistrement. Il semble plausible que les lobbyistes puissent s'inscrire pour des raisons qui n'ont rien à voir avec le niveau de contrainte. Leurs constatations indiquent que les réglementations en matière de lobbying et la rigueur de leur application ont peu d'impact sur la diversité des intérêts organisés au sein des communautés d'intérêt public. Ils ont également vu, cependant, que les effets structurels sont négligeables. En conséquence de cet impact limité, la rigueur des réglementations des lobbys nationaux et la rigueur de leur application ne semblent pas compromettre la validité de l'utilisation des données d'enregistrement pour mesurer la densité ou la diversité des intérêts publics. Bien que ces résultats indiquent qu'il est peu probable que les réglementations de lobbying et leur application influent sur la diversité des communautés d'intérêt public, les chercheurs ne sont pas en mesure de prouver qu'elles soient négatives.

Une autre chercheuse américaine, Cynthia Opheim (1991 : 405-421), a essayé de comprendre quels étaient les facteurs pouvant expliquer que certains États américains étaient plus stricts dans leurs réglementations sur les lobbys que d'autres. Elle part du postulat que la réglementation des lobbyistes par les États est un critère important pour l'indépendance de la législation vis-à-vis de la pression des groupes d'intérêt. La rigueur des lois du lobbying et des procédures d'exécution d'un État est l'expression de son désir de reconnaître les intérêts d'un public plus large. Cette étude évalue un modèle de régression multivariée conçu pour prédire la rigueur de la réglementation des lobbyistes par les États. Un indice de régulation du lobbying, la variable dépendante, est mesuré par la désignation statutaire du lobbying, la fréquence et la qualité de la divulgation par les lobbyistes, ainsi que par la surveillance et l'application des réglementations du lobbying.

Les résultats indiquent que la culture politique, le soutien du personnel législatif (fonctionnaires et équipe entourant les législateurs), des salaires plus élevés pour le personnel législatif, des sessions législatives plus longues et la concurrence entre les partis sont des indicateurs pertinents du niveau

de rigueur de la réglementation des groupes de pression. Sur le long terme, l'importance de la culture est particulièrement signalée. Par ailleurs, la croissance du personnel professionnel réduit le « fossé de l'information » entre les législatures et les lobbyistes professionnels. Les membres du personnel législatif devraient également tenir les législateurs informés de l'activité des groupes de pression, y compris des activités qui menacent les frontières éthiques. Bien que deux mesures du professionnalisme législatif - durée de la session et indemnisation - n'aient pas d'incidence significative sur la définition du lobbying ni sur la fréquence et la qualité de la divulgation, elles sont liées à la surveillance et à l'application. Les États moralisateurs sont plus susceptibles d'adopter des réglementations rigoureuses qui régissent formellement les activités de trafic d'influence des lobbyistes. Grâce à des lois strictes sur le lobbying, les États moralistes expriment formellement leur désir de protéger les intérêts d'un groupe plus large.

Certaines des explications soulevées par Virginia Gray et David Lowery pour comprendre la volonté des législateurs d'encadrer les lobbyistes seront utilisées dans cette thèse. Il conviendra de se demander si ces réglementations ne sont pas que des exercices de politique symbolique. Ce qui signifie qu'en fin de compte elles vont être mises en place pour que les gouvernements rachètent un comportement désapprouvé par les citoyens, plutôt que d'avoir une réelle volonté de changement dans ce système pouvant être qualifié comme étant « dysfonctionnel ». Les raisons poussant les dirigeants à instaurer des réglementations, ainsi que des révisions de ces encadrements vont être étudiées dans cette thèse. Est-ce que ces derniers ont le souhait d'accroître la transparence dans leurs rapports avec les représentants d'intérêt/lobbyistes, tout en voulant réduire la corruption, les scandales politico-financiers et ainsi regagner la confiance de la population dans leurs actions ? Cette thèse s'intéresse à cinq terrains ayant choisi d'instaurer un encadrement pour les lobbyistes, ce qui n'est pas le cas de tous les pays.

iii. Système sans réglementation

Des chercheurs européens ont travaillé sur des pays qui ont fait le choix de ne pas instaurer une réglementation relative aux représentants d'intérêt/lobbyistes, tels que René Rechtman et Jesper Panum Larsen-Ledet (1998 : 579-586), qui ont analysé le rôle des lobbyistes au sein de pays scandinaves. Traditionnellement, les systèmes politiques scandinaves se caractérisent par l'implication de groupes d'intérêt dans le processus d'élaboration des politiques, sans avoir formalisé les réglementations. Cependant, les systèmes politiques ont connu des changements dans l'environnement externe. Les effets exacts de ces changements et les conséquences sur la culture politique ne sont pas encore clairs, mais ils ont certainement suscité des demandes de la part des parlementaires pour la réglementation du lobbying. Le cas danois illustre les derniers développements en Scandinavie. Les chercheurs ont expliqué pourquoi il n'y a pas de réglementation formelle au Danemark. Cette vision s'inscrit dans un cadre d'analyse classique qui explique que cet encadrement n'est pas considéré comme essentiel tant ce système politique est dominé par le corporatisme. Cependant, lorsque la structure est contestée par des flux pluralistes, par exemple une extension du pouvoir politique et une augmentation du nombre d'acteurs, il y a une insécurité au sein du gouvernement, ce qui conduit à de telles demandes.

Une autre enquête sur la diffusion d'une réglementation du lobbying écrit par John Hogan, Gary Murphy et Raj Chari (2008 : 125-151), apparaît originale au vu de son objet. En effet, les chercheurs étudient les systèmes ayant choisi de ne pas réglementer les activités des lobbyistes. Ils se sont concentrés sur la Pennsylvanie, l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick, le Manitoba, la Saskatchewan, l'Alberta, le Conseil européen et la Commission européenne. Le lobbying y est considéré comme un élément central du processus démocratique. Les théories de la démocratie délibérative démontrent que la réglementation du lobbying a un effet positif sur les systèmes politiques et sur le comportement de ceux qui les composent. Pourtant, seul un petit nombre de démocraties ont mis en place une législation réglementant les activités des lobbyistes. Même dans ces pays, certaines juridictions n'ont toujours pas adopté de réglementation en matière de lobbying. Les États dotés de réglementations savent que la responsabilité politique peut être obtenue en rendant le processus de lobbying aussi transparent que possible, une sorte de purification selon Greenwood et Thomas. Cependant, ces réglementations doivent être appliquées avec diligence, sinon, ils risquent d'avoir peu d'impact.

Les auteurs, John Hogan, Gary Murphy et Raj Chari, ont émis l'hypothèse que dans les systèmes politiques où il n'y a pas d'encadrement des lobbyistes, les réglementations en matière de

transparence et de responsabilité devraient bénéficier d'un soutien important des personnes interrogées lors de leur enquête. Ils ont ainsi cherché à mesurer les attitudes à l'égard de la législation sur le lobbying par le biais d'entretiens approfondis et d'un échantillonnage ciblé, parmi des acteurs évoluant dans un système sans réglementation. La plupart des personnes interrogées attribuent l'absence de réglementation sur le lobbying au sentiment que l'autorégulation est suffisante ou qu'une réglementation officielle entraînerait trop de bureaucratie. Malgré cela, certains répondants ont estimé que l'absence d'un registre pourrait entraîner des échappatoires.

Cette thèse ne s'inscrira pas dans le prolongement de ces travaux, étant donné que les cas étudiés ont déjà instauré une réglementation, même si certains ont opté pendant un certain temps pour l'autorégulation comme ce fut le cas pour la Commission européenne.

iv. Réglementation de l'UE (avant-garde/faiblesse/Robustesse)

Après avoir évoqué les systèmes sans réglementation, il convient à présent d'étudier la réglementation mise en place par l'Union européenne. Didier Chabanet (2009 : 997-1019) part du postulat que la codification des groupes d'intérêt au sein des institutions européennes représente un double enjeu. D'une part, les parlementaires voient ces derniers comme une perversion du principe de l'élection au suffrage universel. D'autre part, il y a ceux qui pensent que les groupes d'intérêt permettent le bon fonctionnement des enjeux de la politique moderne, via l'efficacité des politiques publiques pour favoriser la participation des individus au processus décisionnel. La question de la codification des groupes d'intérêt s'explique par l'intensification du lobbying au début des années 90, mais surtout le déficit démocratique et la fragilité politique de l'UE qui devient un enjeu essentiel.

Tout en expliquant qu'il y a une importante résistance de la part des institutions européennes pour traiter les questions concernant l'encadrement de ces groupes d'intérêt, l'auteur retrace les différents obstacles et les échecs des différents rapports proposant des tentatives pour instaurer une réglementation des représentants d'intérêt au sein du Parlement européen. Ces rapports ont relancé les questions sur la transparence et l'éthique au sein de ce dernier, qui devait se traduire par une codification du comportement des représentants d'intérêt et des exigences sur leur comportement. Le Parlement européen a essayé d'instaurer une réglementation non obligatoire dans un premier temps, ce qui a été à l'encontre de la démarche de la Commission européenne qui a opté pour l'autorégulation jusqu'au milieu des années 2000, date où un encadrement commun entre les deux institutions a émergé.

Le chercheur conclut en soulignant plusieurs lacunes au système d'encadrement des représentants d'intérêt alors en vigueur (le registre commun entre les deux institutions n'existait pas). Il s'interroge sur l'existence d'un contrôle des actions entreprises par les lobbyistes au sein des institutions, et sur les règles qu'il faudrait appliquer aux hauts fonctionnaires européens qui évoluent dans le milieu des affaires. Il n'aborde pas l'éventualité de conflit d'intérêt entre les membres de la Commission et les groupes enregistrés. Cet article permet d'apporter une analyse du système d'encadrement des groupes d'intérêt à la fin des années 2010. Depuis, plusieurs changements ont été effectués, mais il est toujours d'actualité de se demander s'il y a réellement un contrôle dans les activités des représentants d'intérêt, et dans les informations qu'ils fournissent pour être inscrits au registre.

D'autres chercheurs se sont intéressés à la réglementation au sein des institutions européennes en se demandant comment ils pouvaient qualifier cette réglementation. Justin Greenwood et Joanna Dreger (2013 : 139-162) soulèvent ainsi le paradoxe suivant : la réglementation concernant les lobbyistes au sein des institutions européennes est à la fois à l'avant-garde d'une « nouvelle vague » de réglementation forte, alors que d'autres recherches caractérisent cette réglementation comme étant faible, fondée principalement sur le caractère volontaire d'une succession de registres de lobbyistes, ainsi que sur la qualité des données y figurant. Pas tout à fait « de facto obligatoire », mais substantiel par rapport au nombre plutôt restreint d'inscriptions à certains registres nationaux apparus en Europe ces dernières années, la qualité des données du registre de transparence s'est progressivement améliorée bien que certains problèmes de qualité des données persistent.

Les universitaires placent le système dans une filière « transparence pour la légitimité », et notent sa différence par rapport aux instruments précédents par sa portée étendue. Ils évaluent ainsi l'étendue de la couverture de ses cibles principales en comparant les entrées de deux de ses catégories (entreprises et ONG) avec d'autres sources d'informations. Ils estiment qu'elle couvre environ les trois quarts des organisations liées au monde des affaires et environ 60 % des ONG. Ce sont des proportions non négligeables pour un registre volontaire (bien que motivé), mais pas encore suffisantes pour justifier l'allégation « de facto obligatoire » formulée lors de son lancement en 2011. Ils évaluent ensuite la structure du registre, les incitations à y adhérer et sa population en détail.

De plus, les chercheurs constatent que les différences de ressources signalées sont moins importantes que prévu entre les organisations liées aux entreprises et les ONG. La réception de fonds de l'UE (UE) destinés à des organisations de la société civile est un domaine dans lequel il existe une différence substantielle. Le système politique de l'UE dispose depuis longtemps de régimes de

financement substantiels pour les ONG. Ils sont en mesure de fournir les informations les plus précises disponibles sur l'ampleur de la dépendance des ONG vis-à-vis des institutions politiques de l'UE. Les ONG basées à Bruxelles qui représentent un intérêt européen et reçoivent une subvention des institutions de l'UE puisent en moyenne 43 % de leur budget dans de telles sources. Enfin, ils placent le registre de transparence dans les traditions de la réglementation du lobby comparatif. Cette analyse précède une révision programmée du système par la Commission européenne et le Parlement européen en 2013, à un moment où la plupart des États membres de l'UE ont mis en place des instruments de réglementation.

La chercheuse Adriana Buena (2018 : 378-403) estime, quant à elle, que la réglementation de l'accès des groupes d'intérêt aux décideurs constitue une dimension clé des systèmes de gouvernements légitimes et responsables. L'UE lie explicitement la réglementation du lobbying aux références démocratiques de son système de gouvernance supranational, et propose la transparence comme solution pour accroître la légitimité et réglementer la participation des acteurs privés à l'élaboration des politiques. L'universitaire se demande dans quelle mesure les réglementations fondées sur la transparence réussissent à garantir que ces dernières soient efficaces et reconnues comme un instrument légitime de gouvernance. Par conséquent, la chercheuse a analysé si les parties prenantes perçoivent le régime de réglementation du lobbying de l'UE comme une forme légitime de gouvernance réglementaire. L'auteur conclut que la réglementation du lobbying est perçue comme ayant une efficacité faible et une durabilité modérée à faible. Les citoyens sont beaucoup plus critiques que les groupes d'intérêt en ce qui concerne la qualité des informations divulguées, et la performance du registre en tant qu'instrument de transparence.

D'autres chercheurs se sont aussi interrogés à savoir si le système d'encadrement européen pouvait être vu comme un système fort ou faible. Michel Crepaz et Raj Chari (2004 : 71-97) ont utilisé le concept de «robustesse», qui apporte une plus grande transparence et plus de responsabilisation. Dans leur article, ils expliquent qu'il y a une évolution positive dans l'encadrement européen ce qui permet de dire que le système européen a une régulation moyenne. Ils se demandent si le nouveau registre de transparence commun représente un changement positif par rapport aux systèmes antérieurs. Leur article a deux dimensions principales : d'une part, ils souhaitent mesurer la force de la loi européenne sur le lobbying par rapport à d'autres systèmes politiques qui ont adopté une telle législation. Et d'autre part, ils analysent l'évolution du nombre d'enregistrements des lobbyistes de 2008 à 2013. Les universitaires ont également démontré une amélioration de l'efficacité de la réglementation. Pour cela, ils ont analysé les taux d'enregistrement de 2008 à 2013, d'abord en termes de nombre total d'enregistrements, puis en tenant compte des développements

spécifiques dans les secteurs de l'automobile, des compagnies aériennes et de l'électricité. Cette dernière analyse a montré deux tendances qui soulignent l'amélioration par rapport aux systèmes précédents : les entreprises sont plus enclines à s'inscrire, et les sociétés enregistrées ont tendance à fournir des estimations plus précises de leurs dépenses en lobbying.

Michel Crepaz (2016 : 5-24) analyse, dans son second article, le concept de robustesse face aux lois sur le lobbying. Sa recherche explique les variations qu'il peut exister entre les différentes réglementations à partir du cas de l'Autriche. Il utilise deux variables pour expliquer le degré de robustesse présent dans les différents systèmes. Il regarde si la présence d'un scandale ou d'une forte tradition corporatiste impacte ce degré de robustesse. L'auteur considère qu'il y a une forte volonté de la part du législateur autrichien d'instaurer une plus grande transparence aux lobbyistes contractuels et aux entreprises, ce qui fut moins le cas pour les groupes d'intérêt professionnels et d'intérêt public.

La présente thèse entend se démarquer de certaines démarches utilisées (le choix rationnel notamment) mais, elle se fixe surtout une perspective comparative afin de savoir si le système fédéral canadien a servi de source d'inspiration. Certaines variables utilisées dans ces études seront reprises dans cette thèse notamment les questions de l'accroissement de la transparence avec l'évolution du système d'encadrement des représentants d'intérêt, grâce aux informations fournies par ces derniers.

v. Origine de la réglementation

Après avoir évoqué la robustesse de la réglementation, il s'agira à présent de s'intéresser aux origines poussant à la mise en place d'une réglementation. Justin Greenwood (2011 : 317-343) propose d'analyser l'origine de l'initiative, les détails de son fonctionnement et les concepts sur lesquels sont fondés ou intégrés les éléments opérationnels clés. Cette analyse a permis à l'auteur de s'interroger sur le potentiel de la réglementation du lobbying et sur l'initiative européenne en matière de transparence, à savoir si cette dernière peut contribuer à atteindre des objectifs plus larges de légitimité participative. L'article examine l'évolution de l'élément de régulation du lobbying de *l'Initiative européenne de transparence*, le détail de son fonctionnement et les concepts sur lesquels elle est fondée, afin d'évaluer son potentiel. L'auteur conclut que le *Livre vert* propose d'appliquer des sanctions via un organisme de contrôle externe, ce qui permet d'instaurer un mécanisme de responsabilité, qui risque d'avoir des répercussions sur les relations que la Commission européenne entretient avec les représentants d'intérêt. Selon l'auteur, l'Union européenne n'est pas une « démocratie délibérative », mais plutôt une démocratie libérale qui repose sur un système de freins et contrepoids qui se retrouvent dans le domaine public par les institutions européennes pour un débat ouvert. Ainsi, la démocratie libérale et la démocratie délibérative représentent des points différents sur le spectre réglementaire, ce dernier occupant une perspective de laisser-faire. Le système de la Commission européenne se situe quelque part entre ces deux points. Il n'y a pas de système d'accréditation, mais les préoccupations qu'il a au sujet des groupes signifient qu'il ne s'agit pas de laisser-faire.

Cette thèse ne s'inscrit pas dans ce questionnement à savoir si la réglementation européenne se situe davantage dans un schéma d'une « démocratie délibérative », ou d'une « démocratie libérale ». Cette thèse s'intéresse plutôt aux concepts sur lesquels repose cette réglementation, tout en se demandant s'ils permettent d'atteindre les objectifs fixés par les institutions européennes en matière de transparence et de réglementation des représentants d'intérêt.

vi. Travaux consacrés au lobbying des lobbyistes sur leur propre loi

Si certains chercheurs ont mené des enquêtes pour comprendre les raisons pouvant expliquer la mise en place de réglementation concernant les lobbyistes/lobbying, d'autres ont étudié le lobbying des lobbyistes sur les lois les concernant tout en regardant les réactions de ces derniers. Ainsi, Michael Rush (1998 : 516-523) a étudié le système de réglementation canadien, où il analyse les réactions des lobbyistes face à l'instauration de la loi et d'un registre où ils doivent s'inscrire et fournir des

renseignements sur leurs clients respectifs. Après avoir mené des entretiens avec la population concernée par la loi, le chercheur en a conclu que les lobbyistes d'Ottawa étaient presque unanimement hostiles aux propositions d'enregistrement, et qu'ils se livrèrent à un vigoureux lobbying auprès du Comité permanent des élections, des privilèges et de la procédure de la Chambre des communes (connu sous le nom de Comité Cooper), qui examinait les propositions contenues dans le document de travail. Ils ont été décrits comme « une solution à la recherche d'un problème ». Néanmoins, la loi originale sur l'enregistrement des lobbyistes et, plus particulièrement, sa version modifiée a sans aucun doute jeté beaucoup plus de lumière sur les activités des lobbyistes professionnels au Canada, fournissant des données systématiques là où il n'y en avait pas auparavant, bien que jusqu'à récemment, le plus grand groupe de bénéficiaires était les lobbyistes eux-mêmes. Les chiffres les plus récents montrant que les titulaires de charge publique constituent désormais le groupe d'utilisateurs le plus important.

Récemment, en 2017, un chercheur américain, Adam J. Newmark (2017 : 215-230) a élaboré une analyse comparative des cinquante États américains pour voir s'il y avait une évolution dans les systèmes d'encadrement. Pour cela, il a réalisé une analyse factorielle à partir de trois facteurs principaux : définitions, interdictions et divulgation d'information. En effet, les définitions sont conçues pour réguler les lobbyistes et les groupes d'intérêt par les États, les activités interdites sont conçues pour limiter les comportements, et les exigences de divulgation sont conçues pour améliorer la transparence. Les lois sur le lobbying visent également à limiter certaines actions allant de l'achat de votes à la fourniture de cadeaux de toute valeur. L'achat de voix est bien entendu illégal dans les 50 États, mais les lois visent également à limiter les offres moins explicites impliquant un échange potentiel de faveurs. Certains États fixent des limites monétaires au montant pouvant être dépensé pour un législateur ; certains États limitent même la fourniture de tasses de café aux législateurs. Les lois sur le *revolving door* sont conçues pour empêcher les législateurs de devenir des lobbyistes sans période de réflexion. En vertu de ces lois, les législateurs doivent attendre un certain temps, généralement un an ou deux, avant de pouvoir utiliser leurs positions et relations antérieures, ce qui pourrait leur donner un avantage en matière de lobbying. La Floride et l'Iowa exigent une période de réflexion de deux ans avant que les anciens législateurs puissent devenir des lobbyistes, tandis que des États comme le Texas, le Nebraska et le Vermont n'exigent aucune attente. L'auteur conclut que de manière générale les États ont évolué.

Karsten Ronit et Volker Schneifer (1998 : 559-567) se sont eux intéressés au cas de l'Allemagne et sa réglementation des lobbys. En Allemagne, il existe une très solide tradition d'organisation et de représentation collective des intérêts, de sorte que le lobbying s'est développé

principalement avec le gouvernement. Ce qui est également intéressant dans le cas allemand, c'est que les relations entre le gouvernement et différents types d'acteurs privés (entreprises, églises, sociétés scientifiques, syndicats, etc.) ne sont presque jamais décrits comme du lobbying. Le processus législatif reconnaît que les lois doivent, dans une certaine mesure, s'appuyer sur des consultations avec des groupes d'intérêt de la société et ne peuvent pas se fier exclusivement aux partis politiques. En ce qui concerne les associations, l'importance de ce canal dépend de leurs structures d'opportunité. L'influence peut être recherchée dans la phase pré-législative, qui est généralement reconnue comme l'une des phases les plus importantes de la prise de décision politique, bien que les audiences aient lieu très tard dans le processus. En général, l'ordre du jour a déjà été établi, les décisions ont été prises de manière efficace et la plupart des possibilités d'influence ont été manquées. Il existe une solide tradition de contacts informels entre les institutions politiques et les intérêts privés, mais, à l'heure actuelle, il ne semble pas y avoir une forte demande politique de réglementation parmi les élites politiques et administratives pour atteindre un degré de transparence plus élevé. Il n'y a pas non plus de pression en dehors du système de lobbying établi pour corriger cela.

Ces axes de recherches seront dans cette thèse, afin de voir si ces différentes réglementations ont pu changer dans le travail des lobbyistes, tout en analysant ce que ces derniers ont pu leur apporter, notamment en termes de reconnaissance officielle et/ou de légitimité.

vii. Diffusion d'une réglementation

Il convient, à présent, de s'interroger sur les travaux relatifs aux logiques de diffusion d'une réglementation. L'un des premiers chercheurs à essayer de comprendre la diffusion d'une réglementation sur le lobbying est Conord McGrath (2008 : 15-32), qui dresse un portrait de la réglementation du lobbying dans dix nouveaux États membres de l'Union européenne. L'analyse commence par des observations générales sur le lobbying dans les États post-communistes et sur le développement du lobbying dans trois nouveaux États membres : la Hongrie, la Pologne et la République tchèque. Il s'interroge sur les différents niveaux de contacts qu'établissent les lobbyistes et sur les moyens. Le chercheur explique comment la réglementation des lobbyistes peut contribuer à améliorer la légitimité du lobbying et comment les organisations de lobbyistes professionnels pourraient également contribuer au lobbying et aux activités des groupes d'intérêt, consolidant ainsi la démocratie en Europe de l'Est. Cette étude a révélé que les « fixateurs », décrits comme des « contacts », c'est-à-dire ceux qui connaissent les agents publics et sont disposés à essayer de les influencer, sont particulièrement utilisés dans les marchés publics en République tchèque, en

Slovénie, Bulgarie et Roumanie. La même chose est vraie en Slovaquie et en Lettonie. L'une des conséquences particulières de l'émergence de la démocratie en Europe de l'Est et en Europe centrale est que les associations professionnelles, généralement interdites par le communisme, commencent à s'établir. Alors que la pratique du lobbying est moins développée et acceptée dans les 10 nouveaux États membres de l'UE que dans les anciennes démocraties occidentales, la réglementation du lobbying est encore plus avancée.

Cette question de la diffusion d'une réglementation est une question centrale de cette thèse étant donné que je m'interroge sur le fait de savoir si une influence a eu lieu entre le système fédéral canadien et les autres systèmes. Pour comprendre cette diffusion, il est important de regarder les relations qui se sont tissées entre les acteurs des différents systèmes travaillant sur l'encadrement des représentants d'intérêt/lobbyistes. Cette thèse permet de travailler sur « d'anciennes démocraties » en dehors de l'Union européenne qui est un cas particulier, étant donné que ces anciennes démocraties, dont le Canada, sont pionnières dans l'encadrement des représentants d'intérêt/lobbyistes. Un autre angle de recherche concernant la réglementation des représentants d'intérêt/lobbyistes intégrant la réflexion de cette thèse est l'utilisation de la politique symbolique par les responsables politiques concernant les lois sur les représentants d'intérêt/lobbyistes.

viii. Politique symbolique

Comme rappelé précédemment, Virginia Gray et David Lowery (1997 : 139-147) remettent en question les travaux de M. Brinig et al. (BHS) portant sur les conséquences que les différentes réglementations ont pu avoir sur les systèmes politiques américains. Ces chercheurs se sont interrogés sur les raisons pouvant expliquer la volonté des législateurs des États américains de réglementer le lobbying. L'une de ces raisons est que les réglementations adoptées à la demande des entrepreneurs visent à renforcer leur monopole en tant que porte-parole "officiel" vis-à-vis du gouvernement. Bien que stimulante, aucune preuve n'est apportée pour vérifier cette hypothèse. Une autre est que les lois sur les lobbyistes sont des exercices de politique symbolique dans lesquels, à la suite d'épisodes de corruption, les législatures peuvent sembler faire quelque chose même si ce nouveau dispositif change peu le jeu politique. Ce schéma correspond bien à la structure des cycles de révision des lois sur le lobbying : la génération actuelle des règlements a été produite au milieu des années 70 en réponse aux scandales du Watergate. De plus, les récents scandales législatifs (par ex : Arizona, Caroline du Sud et Californie) ont déclenché une autre ronde de réformes sur l'éthique au cours du début des années 90. Une troisième possibilité est que les règlements soient effectivement adoptés pour les raisons énoncées par leurs auteurs : pour accroître le contrôle du public et réduire les pratiques de

corruption. BHS rejette ce compte "d'intérêt public" comme étant naïf. La piste de la « politique symbolique » est fort intéressante surtout quand l'un des principaux objectifs mis en avant est d'apporter plus de transparence. Cette volonté d'instaurer plus de transparence s'explique bien souvent dans un contexte où ces démocraties sont touchées par un scandale concernant des hommes politiques, des lobbyistes ou un conflit d'intérêt.

Dans cette thèse, il s'agira d'évaluer si finalement les lois instaurées, bien souvent dans un contexte de scandale, ont apporté une plus grande transparence ou du moins de vrais changements comme le souhaitent les différents législateurs ainsi que la population, ou si ces politiques sont purement des exercices de « politique symbolique ». Cette thèse veillera à déterminer si un des effets attendus, la diminution de la corruption, se constate avec l'instauration d'une réglementation concernant les lobbyistes.

ix. Les réglementations : seul facteur pour faire diminuer la corruption ?

Des chercheurs sud-américains, Santos, Luiz Alberto, Costa, Paulo Mauricio Teixeira (2014 : 379-391), se sont posé les mêmes questions concernant l'élaboration dans plusieurs pays d'Amérique du Sud d'une réglementation des lobbyistes pour enrayer la corruption présente. Dans leur article en 2014, ils partent du postulat que, récemment, le développement de systèmes politiques participatifs a apporté une certaine transparence au processus d'élaboration des politiques. Un tel examen révèle des preuves de la capture de l'élaboration des politiques par des intérêts privés qui utilisent des stratégies obscures pour atteindre leurs objectifs politiques. En conséquence, un mouvement généralisé de réglementations du rôle et des tactiques des groupes d'intérêt a émergé, et est considéré comme une étape nécessaire pour s'attaquer aux causes profondes de la corruption politique. Cet article donne un aperçu des efforts visant à réglementer le lobbying en Amérique latine. Il explique les tentatives de réglementation dans quatre pays (Argentine, Brésil, Chili et Pérou), et évalue le niveau de réussite de ces efforts et les perspectives d'avenir en matière de réduction de la corruption grâce à un règlement de lobbying. Les auteurs soutiennent que de telles réglementations ne peuvent à elles seules éliminer la corruption politique. Cependant, les réglementations du lobbying peuvent contribuer à accroître la transparence et à développer une culture anti-corruption.

Ces chercheurs concluent qu'il n'y a pas de preuve de l'impact de ces initiatives sur la réduction de la corruption, en partie parce qu'elles sont en place depuis trop peu de temps pour pouvoir vraiment en évaluer les conséquences. De plus, la réglementation du lobbying ne peut à elle seule réduire la corruption ; une telle réglementation doit faire partie d'un ensemble de mesures gouvernementales

efficaces. Finalement, la promulgation et la mise en œuvre de règlements de lobbying présentent des limitations similaires à ces lois en matière de lutte contre la corruption, comme en témoignent de nombreuses démocraties occidentales établies de longue date. Chaque pays n'a pas la même histoire concernant la réglementation sur le lobbying ni les mêmes conséquences sur la corruption dans leur pays.

Le Brésil n'a pas de réglementation concernant le lobbying, mais plusieurs règles affectent indirectement les lobbyistes. L'une est le droit de pétition et la liberté d'association, ce qui présuppose le droit d'exiger la divulgation d'informations et le droit d'avoir des intérêts collectifs représentés par des associations. Le Chili a connu l'un des taux les plus bas de perception de la corruption. Néanmoins, la réglementation du lobbying et la transparence des affaires publiques en général constituent toujours un problème politique majeur. Les récentes actions sur la réglementation des lobbyistes et les dispositions connexes en Argentine contrastent avec celles du Brésil et du Chili. Au cours de la dernière décennie, le Congrès national a examiné plus de 20 propositions de réglementation en matière de lobbying contenant un large éventail de dispositions. Cependant, aucun consensus sur aucune de ces propositions n'a été atteint. Le Pérou a été le premier pays d'Amérique latine à adopter une loi la plus complète de la région réglementant le lobbying. En 2003, la loi n° 28024 a établi des instruments et des obligations visant à accroître la transparence du processus d'élaboration des politiques publiques au Pérou. Elle couvre à la fois les pouvoirs exécutif et législatif, ainsi que d'autres organismes et niveaux de gouvernement. Par conséquent, le Pérou est le pays le plus à même d'évaluer le succès de la réglementation des groupes de pression. Comme le montre l'expérience des démocraties établies, la réglementation du lobbying donne de meilleurs résultats lorsqu'elle s'inscrit dans un cadre réglementaire plus large que pour la bonne gouvernance et la combinaison tend également à promouvoir le libre accès aux fonctionnaires à la fois élus et nommés. Cependant, comme nous l'avons noté sous un autre angle, le succès, même limité, de la réglementation des groupes de pression et la présence continue de la question dans les programmes politiques en Amérique latine sont un signe positif pour la démocratie latino-américaine. Le défi consiste maintenant à renforcer cette démocratie en ayant une meilleure compréhension des forces et des limites des groupes d'intérêt, et des groupes de pression.

Les auteurs considèrent que l'instauration de nouvelles réglementations dans certains pays d'Amérique du Sud devrait apporter une plus grande transparence et une diminution de la corruption. Cependant, leur étude n'a pas permis de démontrer cette hypothèse, et surtout ils reconnaissent manquer de recul pour voir si ces encadrements vont réellement fonctionner sur le long terme. Le lien de causalité, à savoir qu'instaurer une réglementation apporterait une plus grande transparence et une

diminution de la corruption, s'avère compliqué à démontrer étant donné que plusieurs facteurs peuvent impacter ces variables malgré la mise en place d'un encadrement. Ce qui est aussi intéressant à souligner c'est que ces chercheurs insistent sur le fait que la seule réglementation des lobbyistes ne peut enrayer la corruption. Cette volonté d'instaurer une plus grande transparence et de changer la vision de la société civile sur la relation hommes politiques – lobbyistes ne concerne pas seulement les pays sud-américains, mais aussi les décideurs politiques en Europe ou en Amérique du Nord.

Dans cette thèse, nous allons nous interroger sur ce lien de causalité, dans la mesure où plusieurs décideurs politiques justifient leurs décisions en expliquant que ces réglementations apporteraient une plus grande transparence, et recréeraient le lien de confiance entre la population et les institutions politico-administratives.

x. Effets sur la réglementation

Les réglementations élaborées pour encadrer les lobbyistes dans leur travail peuvent avoir des conséquences autant sur la sphère politique que sur celle des intérêts particuliers. En effet, Clive Thomas (1998 : 500-515) expose que l'effet de la réglementation du lobbying aux États-Unis a largement changé le mode de fonctionnement de certains groupes d'intérêt, certains lobbyistes et, en particulier, les politiciens. Les activités sont maintenant beaucoup plus ouvertes qu'avant. Cependant, des preuves suggèrent que cela n'a pas changé le pouvoir de nombreux intérêts « d'insider » ou augmenté l'efficacité des intérêts de certains « outsider ».

L'examen de la réglementation des lobbyistes a permis de dégager cinq constatations importantes dans la politique américaine. Premièrement, l'élaboration des quatre types de dispositions relatives à la divulgation de renseignements sur les activités de lobbying, les conflits d'intérêts, le financement des campagnes électorales et la réglementation des comités d'action politique s'est faite en grande partie de façon progressive. Deuxièmement, ces dispositions étaient jusqu'ici inefficaces au niveau fédéral, variaient considérablement d'un État à l'autre et étaient tellement nouvelles localement qu'aucune évaluation réelle de celles-ci n'a pu encore être faite. Troisièmement, en grande partie à la suite de ce deuxième point, les registres d'enregistrement des lobbyistes ne constituent pas une indication adéquate de l'ampleur et du type de lobbying mené aux États-Unis. Quatrièmement, en ce qui concerne les lois sur le lobbying, le caractère exhaustif des réglementations dans un État en particulier ne signifie pas qu'elles sont strictement appliquées, et que l'absence de dispositions exhaustives n'indique pas nécessairement une attitude laxiste à l'égard de la divulgation publique ou de politiques peu recommandables. Cinquièmement, le développement de la réglementation des

groupes d'intérêt en Amérique a été une question politique extrêmement controversée et continue de l'être.

Des questionnements similaires concernant la transparence existent pour comprendre les raisons poussant les hommes politiques européens à adopter des réglementations concernant les activités des lobbyistes au sein des institutions européennes, ainsi que dans les nouveaux États membres anciennement des États communistes. Justin Greenwood (1998 : 587-599) s'est intéressé à l'encadrement du lobbying en s'inscrivant dans la même mouvance que Virginia Gray et David Lowery. Dans un premier article, Justin Greenwood part du postulat que la croissance rapide de l'organisation des intérêts et de la représentation au sein de l'UE a suscité des préoccupations concernant le lobbying et a soulevé des problèmes d'égalité d'accès aux décisions et de normes éthiques en matière de prise de décision européenne. Un certain nombre de mécanismes de réglementation ont cherché à répondre à ces problèmes, mais leur persistance dans l'agenda politique et leur réapparition sous différentes formes suggèrent un lien avec des problèmes plus vastes de la gouvernance européenne.

Ozzy Joshua (2010 : 397-420) travaille aussi sur les États américains en évaluant l'impact de la réglementation du lobbying législatif sur le pouvoir des groupes d'intérêt dans les assemblées législatives des États américains, et de déterminer si les changements dans les réglementations des États ont affecté les groupes d'intérêt entre 1990 et 1995. Le chercheur constate, en effet, que la réglementation s'est accrue à la fois dans et à l'intérieur des États. Ces réglementations ne sont pas destinées à entraver l'accès aux représentants élus. Elles définissent simplement le comportement approprié des deux parties pour éviter les conflits d'intérêts. Le but ultime peut être de réduire l'importance induite d'une source particulière. Il démontre que lorsque les États augmentent le nombre de leurs règlements officiels en matière de lobbying, l'influence des groupes d'intérêt diminue. Cela donne à penser qu'il se peut qu'il y ait plus d'application ou que l'on ait l'impression qu'il y en a une plus grande avec l'effet souhaité. Cela peut simplement indiquer que les lobbyistes sont généralement enclins à respecter les règles, même si ces règles sont plus restrictives. Non seulement il découvre des preuves dans tous les États que l'augmentation de la réglementation diminue l'influence, mais il démontre cette tendance au sein des États. Les États qui ont renforcé leur réglementation dans les années 1990 ont connu une baisse de l'influence des groupes d'intérêt. Les législateurs des États qui ont réduit leur réglementation sont plus susceptibles de déclarer que l'influence des groupes d'intérêt sur le processus législatif a augmenté. Bien que l'analyse du chercheur ne puisse pas parler de l'effet de l'application substantielle de ces règlements dans les États, elle peut suggérer qu'un engagement

formel à l'égard d'une réglementation supplémentaire renforce l'indépendance législative entre les États et au sein des États au fil du temps, ce qui est très encourageant.

Parmi tous ces chercheurs qui se sont concentrés exclusivement sur les différentes réglementations dans l'ensemble des États américains, un chercheur canadien s'est intéressé à la loi fédérale canadienne sur l'encadrement des lobbyistes. Michael Rush (1994 : 630-645) a écrit un article sur ce système d'encadrement où il part du postulat que la plus longue et la plus vaste expérience se trouve aux États-Unis, mais les différences systémiques font que peu d'attention a été accordée dans les systèmes parlementaires à cette expérience. Les préoccupations concernant le monde caché des lobbyistes professionnels plutôt que les preuves d'abus importants ont conduit à l'enregistrement des lobbyistes. Le Canada a introduit l'enregistrement en 1989, et le Royaume-Uni a instauré sa propre loi, *Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act*, en 2014 (Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique, 2020). L'expérience canadienne offre l'occasion d'examiner l'enregistrement dans un contexte parlementaire et d'examiner les avantages du système britannique proposé. Le chercheur propose une étude comparative de deux pays différents, alors que les recherches antérieures faisaient une comparaison seulement entre les différents États américains. Les principales conclusions proposées sont que l'enregistrement des lobbyistes doit être lié à la question de l'éthique dans le secteur public, comme c'était d'ailleurs l'intention lorsque le registre canadien a été proposé pour la première fois. Au niveau fédéral, les politiciens et les fonctionnaires canadiens sont soumis à un large éventail de codes de déontologie légaux, mais les lobbyistes diffèrent des autres acteurs du processus politique, car ils ne sont pas soumis à un tel code. En définitive, l'enregistrement des lobbyistes devrait être envisagé dans le contexte plus large de l'élaboration des politiques. Établir et maintenir des normes de comportement acceptables et leur pratique dans le processus de politique publique est un objectif nécessaire et important, mais il en va de même de la nécessité d'établir et de maintenir une ouverture dans ce processus.

xi. Question de la transparence

Un chamboulement apparaît dans la recherche académique concernant les questions relatives à la réglementation des représentants d'intérêt/lobbyistes ou du lobbying, singulièrement à travers l'émergence de la question de la transparence. Ce nouveau champ d'études diffère de ceux proposés par les chercheurs américains ou canadiens. Ce changement s'explique par la volonté de plusieurs hommes politiques de vouloir instaurer une plus grande transparence dans leurs relations avec les représentants d'intérêt/lobbyistes.

Yael Yishai (1998 : 568-578) aborde les raisons qui ont poussé les hommes politiques israéliens à s'interroger sur la nécessité d'élaborer un encadrement. D'après ce chercheur, il y a une volonté de vouloir un système plus transparent afin d'enrayer les futurs scandales. Il souligne que malgré cette volonté, le système présente deux lacunes principales : la non-divulgence des dépenses pour les actions de lobbying et les objectifs déclarés dans les projets de lois sont toujours très généraux – « intérêt public », « ordre », « transparence ». Les outils ne permettent pas d'atteindre la transparence souhaitée.

Graig Holman et William Luneburgh (2012 : 75-104) partent du postulat que les citoyens européens se méfient de plus en plus des représentants dans le domaine des politiques publiques. Cette méfiance s'explique par le fait que les différents scandales sensationnels concernant les lobbyistes et les législateurs ont entraîné une perte de confiance dans les sociétés européennes et nord-américaines. Ils soulignent aussi qu'étonnamment, certains des premiers efforts de réglementation du lobbying ont eu lieu parmi les nouveaux pays démocratiques d'Europe de l'Est plutôt que dans les démocraties industrielles plus avancées d'Europe occidentale. Les auteurs constatent que la réponse à cette anomalie réside dans le fait que les premières réglementations européennes sur les lobbyistes ne visaient pas à rétablir la confiance du public dans le gouvernement, mais à permettre aux entreprises d'accéder à des législateurs. Cette volonté de rendre accessible les législateurs est remplacée par une demande pour accroître la transparence étant donné que de nombreux gouvernements européens, effrayés par les scandales, s'efforcent de regagner la confiance du public.

Les auteurs apportent des recommandations pour les nouveaux États membres de l'Union européenne pour ainsi garantir une plus grande transparence dans les relations entre les lobbyistes et les décideurs politiques. Ils partent du principe que, quelle que soit la réglementation en matière de lobbying à laquelle on s'efforce de parvenir, l'amélioration de la transparence doit constituer un élément fondamental de l'effort de réglementation. Cette transparence doit se traduire par un registre obligatoire, ainsi qu'une loi précisant qui est concerné par cet enregistrement obligatoire et d'un code éthique. L'enregistrement obligatoire et les rapports périodiques doivent contenir des informations utiles pouvant aider le public à comprendre qui tente d'influencer qui et sur quels problèmes. Un programme efficace de transparence doit être administré par un seul organisme doit être une agence gouvernementale indépendante.

Les chercheurs Raj Chari, Gary Murphy et John Hogan (2010 : 422-438) constatent qu'au début des années 2000 peu de pays disposent d'une réglementation en matière de lobbying et que la

littérature ne propose pas d'analyse comparative permettant de classer les lois déjà existantes. Ils font une analyse comparée des quatre systèmes politiques disposant d'une réglementation en matière de lobbying : les États-Unis, le Canada, l'Allemagne et l'UE (Parlement européen). Dans un premier temps, ils ont utilisé l'indice produit par le *Center for Public Integrity* qui permet de mesurer la force des réglementations dans chacun des systèmes et développent un système de classification pour les différents types d'environnement réglementaire idéal. Dans un second temps, ils ont mesuré les opinions des acteurs politiques, des groupes d'intérêt et des régulateurs dans les quatre systèmes (par le biais de questionnaires et d'entretiens d'élite) et observent les corrélations, le cas échéant, existantes entre les différents types de systèmes idéaux et leurs opinions.

Encadré n°1: *Center for Public Integrity* ⁶

<p>Le Center for Public Integrity (CPI) a créé un système de classement qui attribue un score à chaque État (avec une législation sur le lobbying) sur la base d'un sondage contenant une série de questions concernant la divulgation des lobbyistes d'État.</p> <p>Les questions portaient sur huit domaines clés de la divulgation pour les lobbyistes d'État et les organisations qui les mettent au travail :</p> <ul style="list-style-type: none"> Définition du lobbyiste, Enregistrement individuel, Divulgation des dépenses individuelles, Divulgation des dépenses des employeurs, Dépôt électronique, Accès public (à un registre des lobbyistes), Dispositions relatives à l'exécution et aux portes tournantes (avec une attention particulière aux " périodes de réflexion "). 	<p>Sur la base de l'analyse de la législation, une valeur numérique (c'est-à-dire un point) est attribuée à chaque question en fonction de la réponse donnée. Plus le nombre de points attribués est élevé, plus la législation est " meilleure" en termes de promotion de concepts tels que la divulgation complète, l'accès du public et la transparence. La note maximale est de 100 points, la note minimale de 1 (une note de zéro serait attribuée à un État sans législation sur le lobbying). Selon le CPI, si une province ou un territoire obtient une note de 60 points ou plus, il est réputé "réussi", selon le système de notation utilisé. Dépendamment de la règle quelque peu arbitraire de ce qui constitue une " note de passage ", en règle générale, on peut soutenir que plus la note de CPI est basse, moins la</p>
---	--

⁶ The Center for Public Integrity, « Ratio of Lobbyists to legislators 2006, Methodology », *The Center for Public Integrity*, [En ligne], 2007, <https://publicintegrity.org/politics/state-politics/influence/hired-guns/ratio-of-lobbyists-to-legislators-2006/>, (page consultée le 3 juin 2019).

	<p>réglementation en vigueur en matière de lobbying est rigoureuse.</p> <p>Trois catégories de système de régulation : « lowly regulated systems (score entre 1 à 19) ; medium regulated systems (score entre 20 à 60) ; highly regulated systems (score entre 60 et 100).</p>
--	--

Les chercheurs concluent que l'on peut conceptualiser trois types d'environnement réglementaire idéal en matière de réglementation du lobbying et il n'existe pas un seul modèle en soi. Le premier type est composé de systèmes peu réglementés avec peu d'exigence sur les informations fournies par les lobbyistes. Les systèmes politiques qui s'inscrivent dans cette catégorie sont l'Allemagne et l'Union européenne. La seconde catégorie oblige les lobbyistes à non seulement s'enregistrer, mais aussi à indiquer le sujet et les acteurs institutionnels sur lesquels ils font pression. Cette classification comprend les niveaux fédéraux au Canada et aux États-Unis, toutes les provinces canadiennes et plusieurs États américains. Dans le troisième type d'environnement où les systèmes fortement réglementés, les lobbyistes doivent révéler leurs employeurs, les acteurs institutionnels sur lesquels ils font pression et le sujet sur lequel ils interviennent. Les lobbyistes et leurs employeurs sont tenus de divulguer rigoureusement leurs dépenses individuelles. La moitié des États américains se situent dans cette catégorie. Les chercheurs ont conclu que plus les règles sont strictes, plus le système politique favorise la responsabilisation.

Un autre groupe de chercheurs a utilisé le système de classement créé par le *Center for Public Integrity*. Sean Keeling, Sharon Feeney et John Hogan (2017 : 121-142) ont abordé la réglementation au Royaume-Uni et l'Irlande pour comparer les deux législations sur des critères similaires. Les lois ont été introduites, après des années de promesses non tenues et de scandales, dans le but de renforcer la confiance du public dans leurs institutions représentatives. Les auteurs concluent que les deux législations sont considérées comme ayant un niveau moyen étant donné que l'Irlande a un score de 37 et le Royaume-Uni un score de 33. La législation irlandaise définit de manière plus détaillée le lobbying et, par extension, ce que font les lobbyistes. Cette loi prévoit également une période de réflexion. La loi britannique ne fournit pas une image complète de ce que font les lobbyistes au Royaume-Uni, car elle ne vise à réglementer qu'une petite partie de cette industrie. Comme aucune des deux lois ne traite de la question des informations financières, cela garantit qu'elles ne peuvent

pas être considérées comme une réglementation stricte. Bien que les deux lois prévoient des dispositions en matière d'enquêtes, et de sanctions. La législation britannique se distingue du fait qu'un groupe de lobbyistes qui ne sont pas tenus de s'enregistrer et de l'absence de délai de réflexion. On peut en déduire que, même au sein de systèmes affichant des scores *CPI* similaires, il peut exister des approches très différentes en matière de réglementation des lobbyistes. Si les deux lois ne sont pas exhaustives, elles constituent un point de départ pour les tentatives des deux pays de réglementer le lobbying par le biais du processus législatif.

La transparence représente un tournant important dans la recherche sur la réglementation des lobbyistes/représentants d'intérêt. Différents chercheurs se sont intéressés à cette quête d'instaurer une plus grande transparence par les décideurs politiques. Cette thèse s'inscrit dans ces interrogations concernant la transparence, en se demandant si cela a pu être une raison expliquant la mise en place de ces différentes réglementations, et si l'instauration de cette réglementation a permis ou non d'apporter une plus grande transparence comme le prédisent les décideurs politiques.

xii. Les travaux comparatifs

Paul Pross et Robert P. Shepherd (2017 : 153-172) se demandent s'il existe une trajectoire commune pour les différentes réglementations du lobbying dans les provinces canadiennes, étant donné que huit provinces ont une réglementation en plus du niveau fédéral. Ils veulent identifier les facteurs favorisant la similitude ou la différenciation. Pour répondre à cet objectif, les universitaires ont utilisé les théories de la diffusion et du développement institutionnel pour expliquer la variation entre les différents systèmes d'encadrement. Les chercheurs commencent par expliquer les quatre étapes dans l'adoption de l'innovation : une phase initiale dans laquelle une nouvelle approche est comprise par les innovateurs et mène à des adoptions précoces ; une deuxième phase aboutissant à l'acceptation par une majorité précoce ; une troisième étape qui recueille les adoptants majoritaires tardifs ; et une quatrième étape qui traite des retardataires. Les auteurs soutiennent que la réglementation des lobbyistes a suivi cette tendance et montrent que le paysage canadien en est aux premiers stades de la diffusion. À l'heure actuelle, il est trop tôt pour conclure s'il y a un retard entre les provinces ayant fait le choix d'instaurer une réglementation et celles qui n'en ont pas.

Les chercheurs ont notamment retracé l'évolution d'une approche canadienne en matière de réglementation des lobbyistes. Se dégage ainsi une approche largement similaire, mais non identique dans les juridictions qui ont mis en œuvre une législation. Les réseaux des acteurs de ces réglementations jouent un rôle important dans le processus de diffusion. Il y a une convergence des

principes généraux et même des mesures spécifiques dans les juridictions canadiennes réglementant le lobbying, attribuée à la présence de systèmes parlementaires communs, à l'institutionnalisation d'un réseau inter-juridictionnel et à des cultures politiques partagées. En outre, certaines juridictions ont fait appel au réseau pour emprunter largement l'expérience et la législation de leurs voisins. Cependant, il est facile de prétendre qu'il y a un mimétisme de l'approche canadienne. L'Ontario, par exemple, n'aurait pas adopté bon nombre des principes de base de la loi fédérale sur l'enregistrement des lobbyistes s'il y avait eu un désaccord fondamental entre la vision au niveau fédéral et celle au niveau de la province de l'Ontario pour l'encadrement des lobbyistes, comme l'a démontré la province lorsqu'elle a instauré la fonction de registraire qui équivaut à celle du commissaire au lobbying au niveau fédéral.

Par ailleurs, certaines divergences sont facilitées par le système fédéral. Plus important encore, les arrangements fédéraux reconnaissent des distinctions importantes entre les cultures politiques. Le Québec offre les exemples les plus évidents de divergence dans la nomination rapide d'un commissaire indépendant, dans l'extension de la réglementation à toutes les municipalités et dans la déclaration de certaines informations financières. Des divergences moins évidentes se produisent dans les stratégies de consultations et d'informations généralement plus larges que celles des autres pays et dans l'utilisation de directives reflétant la culture politique collectiviste du Québec. D'autres provinces affichent des divergences qui reflètent les racines culturelles. La Nouvelle-Écosse est la seule province à facturer l'inscription en ligne et maintient une approche minimaliste malgré les mesures plus proactives prises par les autres provinces. Ils ont conclu en rappelant que les forces institutionnelles et culturelles peuvent façonner la divergence et la convergence.

Cette revue de littérature concernant la réglementation des représentants d'intérêt/lobbyistes a permis de montrer qu'il n'y a pas un cadre théorique qui se dégage comme étant prédominant parmi les chercheurs travaillant sur cette question. La recherche s'intéressant aux réglementations des représentants d'intérêt/lobbyistes est aussi riche que variée, autant dans les angles de recherche que dans les questions soulevées par ces chercheurs. Cette thèse s'est nourrie de ces différents travaux tout en les utilisant comme socle de départ pour construire la démonstration proposée dans cette thèse.

Il faut tout de même souligner qu'un nouveau champ d'étude concernant ces questions a émergé comme une thématique dominante. En effet, les recherches autour de la transparence ont apporté un tournant important dans la recherche sur la réglementation des représentants d'intérêt/lobbyiste. Ce nouveau champ d'étude diffère de ceux proposés traditionnellement par les chercheurs américains et

canadiens. Cette thèse s'inscrit dans ce champ d'étude puisque la transparence est l'un des fils conducteurs de chacun des terrains de recherche, où elle préside à la mise en place de ces réglementations mais elle soulève aussi des questionnements sur l'efficacité de ces réglementations. En effet, cette thèse permet de déterminer, dans le troisième chapitre, si l'instauration de ces réglementations ont pu apporter une plus grande transparence dans les relations entre les décideurs politiques et les représentants d'intérêt/lobbyistes, tout en mettant en lumière les améliorations à apporter pour accroître cette transparence.

Cette revue de littérature a permis de faire le point sur le champ de recherche concernant la réglementation des représentants d'intérêt/lobbyistes pour en dégager les principaux angles. Plusieurs d'entre eux ne seront pas repris : le paradigme du *Public choice*, l'étude de la densité des représentants d'intérêt/lobbyistes, celle des systèmes sans réglementation, et les travaux relatifs à la qualification de la réglementation européenne. Par ailleurs, cette thèse s'inscrit dans plusieurs questionnements de recherche évoqués dans cette revue de littérature, notamment les chercheurs qui proposent une analyse comparative : quelle grille d'analyse est utilisée, quels cas sont comparés et quels angles de recherche ont été comparés ? L'approche de ces chercheurs a permis de réaliser la grille d'analyse proposé dans le cadre de cette thèse, ainsi que d'offrir un angle de recherche et des cas de comparaison différents de ce qui a été déjà analysé. Les principales recherches ayant nourri cette thèse concernent les travaux relatifs aux effets sur la réglementation, ceux consacrés aux lobbyistes, ceux relatifs au recours à une politique symbolique de la part des décideurs politiques, et enfin ceux relatifs à l'impact des réglementations sur la diminution de la corruption. L'article de Conord McGarth a eu une résonance particulière dans la mesure où il aborde le thème central de cette thèse, la diffusion d'une réglementation concernant le lobbying dans plusieurs pays.

Cette revue de littérature a permis de faire deux constats principaux. D'une part, peu de recherche proposent une analyse comparative entre des systèmes politiques de différents continents et ayant des systèmes politiques non similaires ou une trajectoire/histoire similaire. Et d'autre part, presque aucune recherche ne s'interroge pour savoir si les systèmes s'influencent mutuellement, ni si des relations peuvent exister entre ces différents systèmes. Est-ce que certains systèmes servent de modèle aux autres, est-ce qu'il y a un modèle qui ressort véritablement parmi l'ensemble des modèles, et qui constituerait « modèle de référence » et/ou un « modèle à atteindre » ?

3. Enjeux et problématique

Cette thèse propose, comme apport à la communauté scientifique, une analyse comparée entre des systèmes politiques n'étant pas sur le même continent, et ayant le même système politique. Les différents terrains choisis pour effectuer cette comparaison sont divers : le niveau fédéral canadien, la province du Québec et de l'Ontario, la France et les institutions européennes, plus précisément le Parlement européen et la Commission européenne. Il faut noter que ces différents terrains ont des systèmes politiques différents : le Canada est un système fédéralisme (niveau fédéral et provincial), la France est un système semi-présidentiel, système hybride présentant simultanément des caractéristiques propres au régime présidentiel et au régime parlementaire, et l'Union européenne peut être qualifiée d'être un système supranational. L'un des enjeux clé de cette thèse est de déterminer s'il y a une influence du système fédéral d'encadrement canadien sur les autres systèmes. Le processus de changement « qui intervient sous contrainte de légitimation et qui incite une institution à ressembler à un autre, en raison de leur similarité de leurs environnements » se désigne par le concept d'isomorphisme (Dumoulin et Saurugger, 2010 : 12). Cette thèse ne présente pas seulement une comparaison entre ces différents terrains s'intéressant aux différentes et/ou aux ressemblances qui peuvent exister concernant leur réglementation des représentants d'intérêt/lobbyistes, elle cherche à savoir si le système fédéral d'encadrement canadien a réellement influencé les autres systèmes d'encadrement et de quelles façons. En effet, le système canadien est souvent cité comme étant, « le modèle le plus abouti », « le modèle à atteindre », et « le modèle de référence » à atteindre par bien des États. Bien souvent, les membres du commissaire au lobbying du Canada, mais plus particulièrement le Commissaire, sont invité à venir partager son expérience dans divers cercles, dont celui de l'OCDE.

Cette thèse s'inscrit dans la continuité des travaux des *policy transfer studies* (Evans, 2004 : 9-43). En effet, cette thèse analyse les raisons qui ont amené les décideurs politiques à instaurer une réglementation, en se demandant si ces raisons sont similaires à celles des décideurs politiques au niveau fédéral canadien. Il sera intéressant de se demander s'il y a eu un transfert du système d'encadrement fédéral canadien vers les autres systèmes d'encadrement nord-américains et européens. Et si un transfert a eu lieu, cette thèse permettra de savoir si cette institutionnalisation s'est déclinée à travers des formes et des outils similaires, et si les effets produits par ces dernières sont semblables (Dolowitz et Marsh, 2002 : 5-23).

Nous analyserons également la façon dont les décideurs politiques ont pensé, et décliné ces réglementations. Le premier chapitre se consacre à comprendre et à analyser les raisons expliquant

l'instauration de cette institutionnalisation du lobbying. Une des interrogations principales soulevée, dans le premier chapitre, est de se demander si un caractère culturel permet d'expliquer l'instauration d'un encadrement des représentants d'intérêt (Dumoulin et Saurugger, 2010 : 12). La culture n'est évidemment pas la seule variable pouvant expliquer cette institutionnalisation. En effet, une pression institutionnelle a pu avoir lieu sur les décideurs politiques, qui ont décidé d'inscrire ces questions d'encadrement à l'agenda législatif. Il s'agit de s'interroger sur l'existence des similitudes dans l'environnement de ces terrains, avant l'instauration de ces réglementations pouvant expliquer la décision des décideurs politiques de mettre en place ou non une réglementation. Est-ce que des scandales et/ou des affaires politiques ont eu lieu avant l'instauration de ces réglementations ? ou au contraire est-ce que ces décideurs politiques souhaitaient apporter une légitimité à ces professionnels du lobbying, afin de les institutionnaliser ?

Une réflexion a été menée également pour comprendre et analyser si des *mécanismes indirects* ont pu avoir un rôle dans l'encadrement des représentants d'intérêt/lobbyistes et ont pu exercer une influence sur les acteurs dans ce cas-ci les décideurs politiques. L'un de ces mécanismes indirects que nous allons étudier, est l'orientation de la *famille politique* des décideurs politiques ayant mis en place la réglementation ou de leurs opposants, et si celle-ci a eu un impact autant sur la légitimation des représentants d'intérêt/lobbyistes que dans leur encadrement.

Plusieurs critiques ont été faite concernant les *policy transfer studies* étant donné que ces travaux sont essentiellement concentrés sur le *pourquoi*, le *comment* et l'*intensité* des transferts. En se focalisant uniquement sur ces trois grandes questions, ces travaux laissent de côté tout un pan qui est celui « des médiateurs, des acteurs qui portent et transportent des recettes politiques ou encore des formes institutionnelles importées » (Payre et Pollet, 2013 : 83-84). Ces critiques invitent à mener une analyse sociologique plus poussée sur ces communautés d'acteurs, permettant ainsi de comprendre les ressources mais aussi leurs positionnements dans les systèmes politiques internationaux, nationaux ou même institutionnels.

Le cadre théorique de cette thèse ne peut reposer exclusivement sur les travaux des *policy transfer studies*, il est indispensable de s'intéresser autant aux rôles des acteurs, aux structures, qu'à la question de la circulation et de la diffusion des normes, des modèles politiques et administratifs (Marsh et Sharman, 2009 : 269-288). Cette thèse s'inscrit donc aussi la continuité des travaux de la *policy diffusion*, et de la configuration circulatoire, en portant une attention particulière autant aux différents contextes existants, qu'aux acteurs favorisant cette circulation/diffusion. L'un des objectifs de cette thèse est de comprendre s'il existe des connections entre les acteurs des différents systèmes

d'encadrement, et ainsi analyser si ces connections ont eu un impact sur l'établissement et le développement de ces systèmes. Les travaux sur la configuration circulatoire cherchent à déterminer si des acteurs s'engagent dans l'établissement de relations destinées à faire circuler des objets politiques ou des savoirs politiques. Ces échanges ont souvent été vues comme des transactions marchandes, dont les biens échangés se transforment en fonction des contacts avec les autres acteurs. Il est donc nécessaire d'analyser ces différents contacts, et de s'intéresser aux effets concrets de ces réseaux.

Dans la présente thèse, il conviendra, donc de se demander, si l'institutionnalisation du lobbying au sein du système fédéral d'encadrement canadien, souvent citée comme exemple notamment de par son caractère précurseur et ses atouts, a-t-il servi de modèle lors de la mise en place des systèmes d'encadrement des représentants d'intérêt/lobbyiste au Québec, en Ontario, en France et au sein des institutions européennes ? Cette institutionnalisation a-t-elle, dès lors, entraîné de facto une diffusion de cette politique publique (policy diffusion) au sein des autres systèmes politiques ?

Cette problématique reposera sur plusieurs hypothèses : Comment ces décideurs politiques se sont-ils inspirés du système fédéral canadien d'encadrement des lobbyistes ? Les raisons justifiant l'institutionnalisation du lobbying sont-elles été les mêmes ? Les différentes réglementations mise en place fonctionnent-t-elles de la même manière, et ont-elles le même périmètre normatif ? Ces réglementations ont-elles, enfin, eu les conséquences souhaitées par les décideurs politiques ?

4. Méthodologies utilisées

i. Revue de littérature

L'état de l'art de la littérature, réalisé la première année de recherche, représente la première méthode utilisée pour la réalisation de cette thèse. Cette première étape a permis de collecter les informations essentielles sur le sujet, tout en construisant le matériel permettant l'analyse produite dans cette thèse. Ces lectures se sont réparties en plusieurs catégories. J'ai dans un premier temps lu les ouvrages généralistes sur les groupes d'intérêt et les lobbys (Richardson ; Grossman et Saurugger ; Offerlé), et ensuite analysé les travaux consacrés aux réglementations (Chabanet, Mahoney, Hudon, Rajs, Hagan, Murphy et Klüver).

Je me suis ensuite concentré sur les sources officielles sur l'encadrement des lobbys dans les différents terrains, afin d'obtenir des données précises sur ces différents mécanismes. J'ai également analysé plusieurs rapports élaborés sur ces questions dans les différents terrains. On peut ainsi constater que les écrits sur l'encadrement au sein du territoire nord-américain, et au sein de l'Union européenne, s'inscrivent sur une plus longue durée, que ceux concernant la France (rapports Le Fur et C. Sirugue). Dans ces cinq terrains, un code de déontologie/conduite a été adopté, sauf pour l'Ontario, et une administration a été mise en place pour gérer le registre et qui produit un rapport annuel et des statistiques. Ces différentes lectures m'ont permis de me demander de quelle façon les règles régissant les parlements avaient évolué dans le temps, et comment elles continuent de changer l'organisation du travail parlementaire. Ces lectures ont servi de base pour établir une comparaison entre les textes officiels, et montrer les similitudes et les différences entre ces systèmes, tout en essayant de comprendre si le système fédéral d'encadrement canadien a influencé les autres systèmes. J'ai aussi regardé comment les ouvrages de droit constitutionnel et de droit parlementaire abordaient ce sujet, et quels étaient les spécialistes de la question.

J'ai ensuite axé mes recherches sur les études comparatives relatives à mon sujet. J'ai ainsi pu voir sous quel angle les comparaisons traitaient les questions relatives à l'encadrement des lobbys. Ces différentes lectures, proposant une analyse comparative avec différents angles d'attaque, m'ont permis de réfléchir à l'orientation que j'ai voulu donner à mon travail de recherche, et comment ils ont abordé la question de la comparaison concernant l'encadrement des lobbyistes.

Enfin, j'ai terminé mes lectures en analysant l'ensemble des travaux portant sur les différentes réglementations existantes dans le monde concernant les lobbyistes ou le lobbying (M. Rush, B.

Magaret, R. G. Holcombe, L. Schwartzstein, V. Gray et D. Lowery). Beaucoup de travaux ont été réalisés par des chercheurs américains ayant choisi comme terrain les États-Unis. Un chamboulement important apparaît dans ce domaine de recherche académique avec les études des chercheurs israéliens Yael Yishai et Albert Veksler, qui abordent ces questions avec un regard nouveau, en analysant le choix des hommes politiques israéliens d'instaurer une réglementation au nom de la transparence. Une seconde vague de recherche sur la réglementation a eu lieu à la fin des années 2010, où les chercheurs vont davantage se concentrer sur l'Union européenne, et plus particulièrement les nouveaux États membres (comparaisons entre les différents systèmes de réglementation). Des travaux offrent aussi une analyse sur des pays peu analysés dans le passé, comme les pays d'Amérique latine, et les nouveaux États membres de l'Union européenne. (C. McGrath, J. Greenwood, G. Holman, W. Luneburgh, Santos, L. Alberto, Costa, P. Teixeira).

Ces différentes lectures m'ont permis d'établir une grille de lecture, de comprendre les enjeux que peuvent représenter la mise en place d'une réglementation des lobbyistes, et de voir comment les chercheurs ayant fait une comparaison ont procédé pour la réaliser, et quelles étaient leurs conclusions. L'identification de la population ciblée par ces réglementations a été possible grâce à ces études, ce qui m'a orientée sur la population à cibler pour la réalisation d'entretiens semi-directifs.

ii. Entretiens semi-directifs

La réalisation d'entretiens semi-directifs représente la seconde méthode utilisée dans les différents terrains pour continuer à constituer le matériel sur laquelle repose l'analyse de cette thèse. Pour la composition de mon échantillon, je voulais bénéficier de l'expertise des principaux acteurs concernés par ces différentes réglementations/lois en lien avec le lobbying. L'échantillon est composé de lobbyistes-conseils, de lobbyistes d'entreprise, des responsables du barreau des avocats et de lobbyistes avocats, d'associations de lobbyistes, d'associations citoyennes, d'administrateurs, d'élus et de journalistes spécialisés sur la question. Pour les cabinets de lobbyistes, j'ai choisi à la fois pour un cabinet ancien et un cabinet récent ; ainsi qu'un grand et petit cabinet pour essayer d'avoir la meilleure représentation possible, et voir s'il y'avait une différence dans leur vision, et leur relation avec ces différentes réglementations. Pour bénéficier d'un échantillon aléatoire, j'ai utilisé un site de tirage au sort pour désigner un chiffre qui représentait une entité dans les différents registres de lobbyistes dans les trois terrains. Au total, j'ai réussi à réaliser quarante-six entretiens : dix-huit au Canada, treize à Paris et quinze à Bruxelles. Une grille d'entretien a été utilisée qui était composée de questions regroupées en trois grandes catégories : les causes expliquant ces réglementations, le

fonctionnement de ces systèmes, et leurs conséquences. L'ensemble des entretiens a été enregistré et anonymisé, sauf un qui ne souhaitait pas que ces propos soient enregistrés.

Tableau n°1 : Nombre d'entretiens réalisés

Terrain	Canada	France	Union européenne
Lobbyiste-conseil	7	3	5
Lobbyiste entreprise	1	2	2
Lobbyiste avocat	1	1	3
Association lobbyiste	2	3	2
Association citoyenne	1	2	2
Administrateurs	5	1	1
Élus	0	0	0
Journalistes	0	1	0
Total	18	13	15

Les principales difficultés rencontrées dans la réalisation des entretiens, ont été d'avoir accès aux principaux acteurs du lobbyisme, comme les lobbyistes-conseils en France. La plupart de mes demandes d'entretiens n'ont pas eu de réponse. Les entretiens avec les journalistes se sont révélés compliqués, étant donné que peu de journalistes spécialisés travaillent et écrivent sur cette question. Mes demandes ont donc été refusées en raison de ce manque de spécialisation. Plusieurs hommes politiques n'ont pas non plus répondu favorablement à ma demande, certains d'entre eux ayant joué un rôle primordial dans la création de la réglementation ne sont plus dans la sphère politique, ou ne souhaitent plus s'exprimer sur ces questions-là. Certains m'ont aussi expliqué ne pas être spécialistes de ces questions, et qu'ils ne se sentaient pas assez à l'aise pour réaliser un entretien sur ces différents enjeux. Dans la majorité des cas, mes demandes d'entretien ont été mieux accueillies sur le terrain nord-américain. Un certain nombre de personnes de l'échantillon sélectionné n'ont pas voulu répondre favorablement à ma demande d'entretien. Diverses raisons ont été utilisées pour expliquer leur refus. Une majorité de l'échantillon n'a même pas répondu à ma sollicitation pour les rencontrer.

Diverses raisons sont utilisées par ces acteurs pour justifier leur refus, dont la plus commune : « Je n'ai pas le temps pour vous recevoir, ma charge de travail est trop importante en ce moment. » D'autres évoquent leur manque de connaissances, de compétences ou l'absence de participation à l'élaboration de ces différents encadrements juridiques. Quelques-uns ont considéré ne pas être le bon interlocuteur pour répondre à ma demande, étant donné qu'ils ne faisaient pas de lobbying. Deux refus s'expliquent par des raisons juridiques : soit la personne avait fait l'objet d'une enquête sur son travail en tant que lobbyiste, soit car l'entreprise sollicitée était prise dans des procédures judiciaires. Par ailleurs, le fait de mener des entretiens sur trois terrains différents a compliqué leur réalisation. Mes différents déplacements au Canada et à Bruxelles étaient sur une période bien déterminée, et offraient moins de souplesse dans la disponibilité des acteurs ciblés. En revanche, certains ont préféré réaliser l'entretien par téléphone n'étant pas libres durant ces périodes.

Ces entretiens ont donc été une source précieuse d'informations, autant sur l'instauration de ces réglementations, sur leur fonctionnement que sur les conséquences qui en découlent. Une grille d'analyse a permis de les traiter, de les analyser, et ainsi enrichir cette thèse. Ces entretiens ont été complétés par des notes d'observation de lieux concernés par ces encadrements.

iii. Observations participantes et notes de terrain

L'observation des différents sites parlementaires et lieux de travail constitue la troisième méthode employée sur ces différents terrains. Ces observations ont été réalisées pour déterminer comment les dispositifs s'objectivent et sont utilisés. Je voulais aussi constater si physiquement il existe un endroit où les représentants d'intérêt/lobbyistes doivent s'enregistrer, ou se présenter pour entrer dans les locaux parlementaires. J'ai commencé à effectuer ces observations de terrain à chacun de mes entretiens, ainsi que lors de mes visites des institutions. J'ai ainsi pu faire une comparaison des lieux dans lesquels travaillent les personnes rencontrées, en me posant la question suivante : le lobbying continue-t-il d'être quelque chose qu'on veut cacher, ou bien au contraire relève de ce qui se montre et devant qui ?

J'ai ainsi regardé si entre mes différents terrains, les lieux sont organisés et utilisés de la même manière, en m'inspirant de la perspective utilisée par Jean-Philippe Heurtin (1999 : 281) pour découvrir l'architecture de ces institutions. En France, plusieurs lieux ne sont plus accessibles aux représentants d'intérêt, comme la salle des Quatre colonnes et la salle des pas perdus. Par ailleurs,

j'ai vérifié si les principaux cabinets de représentants d'intérêt/lobbyistes se situaient autour du Parlement dans mes différents terrains, ou au contraire en étaient éloignés.

L'observation des lieux stratégiques du lobbying a été divergente d'un terrain à l'autre, cela s'expliquant par leur organisation et leur fonctionnement. Au Canada, j'ai pu aller observer les commissaires au lobbying, les administrations gérant les registres, ainsi que les Parlements. En France, j'ai eu accès à l'Assemblée nationale, au Sénat, aux bureaux du Déontologue de l'Assemblée nationale, ainsi que la *Haute Autorité pour la Transparence de la vie publique*. À Bruxelles, j'ai pu accéder au Parlement européen, à la Commission, et à l'administration gérant le registre de transparence commun au Parlement européen et à la Commission.

J'ai rencontré plusieurs difficultés dans la réalisation de mes notes de terrains, car tous les Parlements ne sont pas forcément ouverts au public, comme ce fut le cas du Parlement européen qui a été en travaux pendant une longue période. Je n'ai pas eu non plus accès à l'ensemble des différents sites parlementaires. Par ailleurs, plusieurs représentants d'intérêt/lobbyistes n'ont pas souhaité me recevoir dans leur cabinet, mais plutôt dans un café aux alentours de leur bureau, je n'ai ainsi pas pu voir comment étaient organisés leurs bureaux.

5. Plan de la thèse

Cette thèse comprend trois chapitres qui correspondent aux trois grandes étapes de la mise en place des réglementations relatives aux représentants d'intérêt/lobbyistes : le processus d'élaboration de l'encadrement des représentants d'intérêt/lobbyistes, le fonctionnement des différents dispositifs juridiques, et la déclinaison des formes prises par ces réglementations, ainsi que les effets produits (attendus ou non).

Le premier chapitre traite des raisons expliquant le recours au droit pour encadrer les représentants d'intérêt/lobbyistes, en analysant s'il y a une influence provenant du système fédéral d'encadrement canadien vers les quatre autres systèmes d'encadrement. Dans un premier temps, ce chapitre présente plusieurs hypothèses pouvant expliquer ce recours au droit, en étudiant les raisons poussant ces gouvernements à opter pour l'instauration de ces réglementations, et l'existence d'une éventuelle similarité entre elles. Deux hypothèses de causalité à l'instauration de ces réglementations seront testées. D'une part, l'impact que peut avoir la famille politique en place lors de l'élaboration et de la mise en place de ces encadrements (un gouvernement de gauche serait-il plus enclin à cette instauration, ce qui serait l'inverse avec un gouvernement de droite ?). D'autre part, de déterminer si la culture politique permet de comprendre l'acceptation de cette profession et/ou de comprendre la décision d'instaurer un tel processus.

Dans un second temps, il s'agira d'analyser les éléments conjoncturels expliquant la nécessité de réglementer les pratiques des représentants d'intérêt/lobbyistes. Il conviendra de déterminer si la présence d'un ou de plusieurs scandales concernant les hommes politiques et des représentants d'intérêt/lobbyistes a constitué un élément déclencheur pour les décideurs politiques d'instaurer un système d'encadrement. Nous verrons que l'existence de plusieurs affaires politiques mettant en cause des hommes politiques et des représentants d'intérêt/lobbyistes les ont poussé à réfléchir ces questions, mais également à instaurer un encadrement des professionnels du lobbying aux agendas gouvernementaux et législatifs.

Le deuxième chapitre aborde, quant à lui, le fonctionnement de ces différents dispositifs d'encadrement en se demandant si les systèmes québécois, ontarien, français, et au sein des institutions européennes ont fait un choix similaire ou ressemblant au système canadien pour l'instauration de leur propre dispositif d'encadrement. D'une part, nous nous intéresserons aux acteurs en charge de ces réglementations, notamment à la mise en place d'une administration spécifique et leur périmètre d'intervention. D'autre part, nous analyserons les différences et les

similarités dans la mise en place des nomenclatures des registres, et nous nous concentrerons sur les personnes concernées indirectement par ces dispositifs d'encadrement. Il s'agira d'analyser les qualificatifs employés par les rédacteurs de ces réglementations (lobbying/lobbyiste/représentant d'intérêt).

Le troisième chapitre aborde la multiplicité des déclinaisons des formes de réglementations, ainsi que les effets attendus. Il s'agira de se demander si les déclinaisons des formes de réglementations, ainsi que les conséquences de ces dispositifs sont similaires avec celles présentes dans le système d'encadrement fédéral canadien. Dans un premier temps, nous examinerons si ces différents dispositifs ont été décliné de manière similaire dans ces différents terrains (formes, et sanctions), et nous nous interrogerons sur le renforcement de la légitimité de la profession des représentants d'intérêts/lobbyistes au sein des sociétés où ils évoluent.

Dans un second temps, nous nous demanderons si ces réglementations ont réussi à atteindre les objectifs que les décideurs politiques espéraient en instaurant ces dispositifs, ou si au contraire ces dispositifs s'inscrivent dans une politique symbolique. Ces différents dispositifs, ayant pour objectif de réguler les actions des représentants d'intérêt/lobbyistes, ont pour ambition d'apporter une plus grande transparence, autant dans la relation les liant aux décideurs politiques que dans le processus décisionnel. Nous déterminerons si cette transparence a réussi à enrayer les éventuels scandales politico-économiques concernant les représentants d'intérêt/lobbyistes et les décideurs politiques, et à contribuer à diminuer la corruption au sein de ces différentes sociétés.

Chapitre 1 : Les raisons expliquant le recours au droit pour encadrer les lobbyistes

Ce premier chapitre permet d'aborder les différentes raisons qui ont poussé les décideurs politiques à instaurer un encadrement des lobbyistes/représentants d'intérêt dans différents terrains : au niveau fédéral canadien, au Québec, en Ontario, en France et au sein des institutions européennes. Pour comprendre l'introduction d'une réglementation dans ces différents terrains, il convient d'analyser les raisons qui ont poussé les décideurs politiques, les représentants d'intérêts/lobbyistes et la société civile à travailler sur ces questions, mais surtout à instaurer une législation comme sur le continent nord-américain ou un changement de règlement interne comme sur le continent européen.

Plusieurs hypothèses vont être soulevées : Existe-t-il des facteurs structurels expliquant la mise en place d'un encadrement pour les représentants d'intérêt/lobbyistes ? Est-ce que la famille politique au pouvoir permet de comprendre ces choix ? Un parti de gauche serait-il plus enclin à instaurer une réglementation alors qu'un parti de droite y serait opposé ? Paradoxalement, ce sont les décideurs politiques favorables aux représentants d'intérêt/lobbyistes qui le réglementent. Si la famille politique n'est pas un déterminant explicatif, nous verrons que la culture politique a joué, la relation passée entre ces gouvernements et les lobbys peut permettre de saisir les raisons de ces encadrements. Ces systèmes politiques étaient-ils enclins à ce que les lobbys jouent un rôle dans la société, ou au contraire, sont-ils réfractaires aux lobbys ?

Dans un autre ordre d'idée, des facteurs conjoncturels peuvent-ils expliquer la mise en place d'une réglementation pour les groupes d'intérêt ? La présence de corruption peut-elle expliquer cette volonté d'encadrement ? Les lobbys font souvent la une des journaux lors de scandales, est-ce à cause d'un important scandale avec la sphère politique que ces derniers ont fait le choix d'instaurer un périmètre d'action pour les lobbyistes ? Chaque terrain a-t-il sa propre explication permettant de comprendre l'option prise pour encadrer le lobbying, ou au contraire tous ces terrains reposent-ils sur la/les mêmes raisons ?

Ce chapitre permet aussi de vérifier si une trajectoire historique similaire se dégage de ces différents systèmes, qui permettent une meilleure acceptation ou non des représentants d'intérêt/lobbyiste au sein du système politique. Il s'agira également de déterminer si cette trajectoire historique permet de comprendre le choix des décideurs politiques d'encadrer ou non les représentants d'intérêt/lobbyistes.

A. Des éléments structurels expliquant la nécessité de réglementer les pratiques des lobbyistes

a. L'orientation de la famille politique, un élément décisif dans le choix d'instaurer une réglementation ?

L'objet de cette partie est de démontrer que la famille politique ne permet pas d'expliquer l'instauration d'une réglementation au Canada, en France et au sein des institutions européennes. À partir de faits, l'enjeu sera de déconstruire l'idée préconçue selon laquelle ce sont les décideurs politiques de gauche qui devraient être à l'initiative de ces réglementations. Il conviendra de se demander, ainsi, pourquoi ce sont des décideurs politiques de droite ont été en majorité à l'initiative de l'instauration de ces réglementations.

La famille politique peut être définie comme « l'ensemble de mouvements, de groupes, de partis et en démocratie, d'électeurs, qui se reconnaissent dans un certain nombre de préférences et de choix idéologiques durables, sans pour autant appartenir formellement à une même organisation politique » (Nay, Carcassonne et Dreyfus, 2017 : 242-243). La famille politique n'est pas seulement un regroupement d'individus ayant en commun des valeurs ou des idéologies. La famille politique permet aussi de comprendre « la tendance des espaces politiques nationaux à se structurer autour de divisions et de clivages propres à exprimer la concurrence politique – extrême gauche, gauche, centre, droite et extrême droite. Tout comme l'importance que jouent les productions théoriques et idéologiques dans la légitimation des acteurs politiques et dans la lutte pour le pouvoir en démocratie, incitent à observer la politique à partir des phénomènes de polarisation des forces politiques autour d'idées structurantes ou d'enjeux majeurs. Ainsi, les familles politiques constituent les tendances politiques durables dans la société, des pôles de rassemblement idéologique qui vont au-delà des changements de labellisation partisane » (Nay et *al.*, 2017 : 242-243).

La famille politique de gauche aurait-t-elle plus tendance à réglementer, alors qu'au contraire la famille de droite serait plus portée à totalement intégrer les représentants d'intérêt sans forcément vouloir les réglementer. Entre ces deux schémas, un troisième peut émerger : l'orientation politique n'expliquerait pas la mise en place d'une réglementation, mais reposerait en réalité davantage sur des considérations questions purement techniques.

i. Un gouvernement de gauche serait plus enclin à l'instauration d'une réglementation sur le lobbying

Plusieurs « vieux clichés » persistent et présentent la gauche comme étant une famille politique qui a longtemps favorisé la nationalisation des entreprises, les programmes pour venir en aide aux personnes sans emploi, diminuer au maximum l'exclusion sociale et protéger l'écologie (Becker et Candar, 2005 : 597-600). La gauche se caractérise par les idées suivantes : « égalitarisme, soutien à la classe ouvrière, soutien à la nationalisation de l'industrie, hostilité des marques de hiérarchie, opposition à la politique étrangère nationaliste de défense » (Becker et *al.*, 2005 : 597-600). Les individus étant à gauche veulent une société « sans privilège, favoritisme ou principe héréditaire, tout en désirant pencher égalitaire, avec désir de justice sociale » (Becker et *al.*, 2005 : 597-600). L'État doit ainsi reposer sur une « démocratie, ou du moins à la participation populaire au gouvernement ou au gouvernement par consentement » (Becker et *al.*, 2005 : 597-600). Les individus croient en un « l'État-providence, et dans le contrôle de l'État sur l'éducation, la médecine et les ressources importantes » (Becker et *al.*, 2005 : 597-600).

La droite serait davantage pour la protection maximum du marché économique avec le libéralisme et toutes les conséquences qui en découlent pour la société et la population (Sirinelli, 1992 : 60-75). La droite peut aussi être vue comme étant composée de doctrines conservatrices. « L'accent étant mis sur la coutume, la tradition, la nationalité et l'allégeance en tant que liens sociaux, théories de l'obligation politique définie en termes d'obéissance, de légitimité et de piété plutôt qu'un contrat, de consentement et de justice ; de réticence à accepter un divorce entre le droit et la morale – c'est-à-dire entre les textes de loi de l'État et les sentiments de la société, d'où une résistance aux réformes libéralisatrices de la loi ; conservateur culturel ; respect du principe héréditaire et des droits normatifs ; foi dans la propriété privée » (Scruton, 2007 : 601-602).

Logiquement, en fonction de ces visions politiques contrastées, la gauche devrait être à l'origine des réflexions entourant un encadrement pour les lobbyistes, mais elle devrait être, plus que la droite, à l'origine d'une réglementation concernant les lobbyistes. Un vieux cliché persiste à dire que la gauche est hostile aux milieux d'affaires, venant en opposition avec les groupes sociaux représentés par la gauche, alors que la droite serait encline aux milieux d'affaires ainsi qu'à leur développement.

- **Les partis politiques au Canada**

Le parti conservateur, le parti libéral (au niveau du Canada et du Québec) et le parti québécois sont les principaux partis politiques canadiens à avoir joué un rôle dans la mise en place/révision d'une loi concernant l'encadrement des lobbyistes au niveau fédéral, dans la province de l'Ontario et dans la province du Québec. Sur l'échiquier politique le parti conservateur se situe au centre-droit, le parti libéral (fédéral ou québécois) au centre, et le parti québécois se situe plutôt au centre-gauche. En France, le pouvoir politique s'est toujours réparti entre deux partis politiques, le Parti socialiste parti de gauche, et les Républicains, anciennement l'UMP, parti de droite. En 2017, la victoire d'Emmanuel Macron, candidat d'En marche, met fin à cette bipolarité. Au sein du Parlement européen deux groupes ont joué un rôle dans l'encadrement des représentants d'intérêt : le groupe du *Parti populaire européen* (PPE), et le groupe de *l'Alliance Progressiste des Socialistes et des Démocrates* (S&D). L'objectif de cette partie est de se demander si l'idéologie au sein de ces différents partis politiques pourrait expliquer la reconnaissance, et l'instauration ou non d'une réglementation concernant les représentants d'intérêt/lobbyistes.

Le parti conservateur du Canada est issu de la fusion en 2003 de *l'Alliance canadienne*, et du *parti progressiste-conservateur du Canada*. Ce parti politique se situe au centre droit de l'échiquier politique avec une volonté de conserver les traditions. Deux tendances conservatrices composent ce parti conservateur avec une approche traditionnelle, reposant sur un programme de subvention par l'État tout en s'opposant au modèle américain. Cette branche du parti défend un modèle s'inscrivant dans la continuité des institutions britanniques. La seconde tendance de ce parti politique plus dominante, représentée par l'Alliance canadienne, s'inscrit dans le conservatisme américain avec une privatisation et une réduction de l'Etat tout en voulant une réforme institutionnelle politique. Ce parti souhaite un fédéralisme plus décentralisé, en limitant le rôle d'Ottawa, permettant ainsi une plus grande autonomie des provinces et des territoires. Ce fédéralisme permet une meilleure expression de la diversité du pays, tout en instaurant des administrations provinciales et territoriales fortes (Parti conservateur du Canada, 2020). Selon ce parti, le Canada doit être composé de membres partageant des principes et des valeurs reflétant la diversité présente autant socio-économique, que culturelle et régionale, ce qui permet de créer une coalition nationale. Cette coalition permet de faire « place aux différences et au respect des traditions, tout en reconnaissant le concept que la force du Canada n'a d'égale que la somme de ses parties » (Parti conservateur du Canada, 2020). Les conservateurs souhaitent instaurer un équilibre entre la responsabilité fiscale, les politiques sociales progressistes et les responsabilités et les droits individuels.

Le *parti conservateur* est en faveur d'une économie de marché, très proche de celle de l'*Alliance canadienne*, avec la conviction que le meilleur moyen de garantir à chaque citoyen la prospérité doit reposer sur la « liberté de défendre ses intérêts légitimes propres et éclairés dans une économie concurrentielle » (Parti conservateur du Canada, 2020). Cette prospérité se décline aussi avec la possibilité de pouvoir vivre dignement grâce au travail ainsi que le droit à la propriété. Cette économie de marché repose depuis l'*Alliance canadienne* d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis mis en place lors du mandat de Brian Mulroney comme Premier ministre. Ces accords s'inscrivent dans la pensée des conservateurs que l'une des meilleures façons d'atteindre leurs objectifs économiques et sociaux repose sur un régime commercial mondial ouvert et équitable (Encyclopédie canadienne, Parti libéral, 2019).

Le *parti libéral canadien* a été constitué, après la Confédération, en rassemblant les libéraux de l'Ontario, les rouges du Québec et les réformistes des Maritimes. Ces différents partis politiques provinciaux s'unissent sous l'appellation de « libéraux », ils ont peu de succès face aux différentes ruses politiques du Premier ministre conservateur John A. Macdonald et sa coalition fédérale, cependant ces « libéraux » disposent d'un bon socle d'organisations provinciales. Le Parti libéral a dominé la politique fédérale canadienne pendant la plus grande partie de l'histoire canadienne en se positionnant comme étant un parti politique centriste sur l'échiquier politique. Le Parti libéral a formé de nombreux gouvernements tout en fournissant dix Premiers ministres au Canada. Ils ont cependant eu aussi leur part de défaite et de dissensions internes, tout en étant touchés par d'importants scandales.

La constitution du *parti libéral* repose sur la liberté individuelle, et la responsabilité et la dignité de la personne humaine dans le cadre d'une société juste prônant la liberté politique. Le *parti libéral* se considère comme un parti centriste tout en ayant une souplesse idéologique surtout sur les questions économiques. Le parti peut autant prendre des positions favorables à la dépendance publique, pour l'équilibre budgétaire tout en étant par moment pour le libre-échange et à d'autres moments contre. De manière plus générale, les libéraux sont favorables au libre-échange sauf lors de l'*Accord du libre-échange nord-canadien* en 1980 qui avait été proposé par le *parti progressiste*. Les libéraux ont souhaité avoir un État providence pour bâtir une classe moyenne forte en investissant dans de bons emplois pour celle-ci, tout en protégeant l'environnement et en faisant progresser l'économie canadienne. Ils veulent aussi bâtir un Canada plus fort tout en assurant la place du Canada dans le monde. Les libéraux ont aussi toujours œuvré pour la reconnaissance des diversités présente au sein de la société, ce qui explique leur volonté dès les années 60-70 de la reconnaissance du bilinguisme, du multiculturalisme ainsi que du progressisme, tout en ayant actuellement une volonté particulière à

bâtir un avenir avec les peuples autochtones. Cette tolérance autant pour les questions économiques que pour les questions sociétales a plu aux immigrants, qui sont une grande partie de l'électorat des libéraux, alors que les conservateurs peuvent être vus comme étant plus étroits d'esprit.

Le *Parti libéral du Québec* est aussi la plus ancienne formation politique et le parti qui a été le plus souvent au pouvoir dans l'histoire de la province du Québec. La vision trop centralisatrice que pourrait avoir le gouvernement fédéral explique que, depuis 1995, le *Parti libéral du Québec* est totalement indépendant vu qu'il n'est plus affilié au *Parti libéral canadien*. Les libéraux québécois au début des années 1960 ont permis de mettre en chantier la *Révolution Tranquille* vaste mouvement de libéralisation des mœurs. « Avec le slogan « Maîtres chez nous », les libéraux lancent un processus de modernisation politique qui épouse les changements sociaux et économiques nés au sein de la société » (Encyclopédie canadienne, Parti libéral, 2019). Ce processus de modernisation, qui a lieu pendant deux mandats de 1960 à 1966, permet de repenser l'appareil gouvernemental ainsi que la fonction publique, tout en ouvrant de grands chantiers économiques comme la nationalisation de l'électricité qui restera le symbole des transformations politiques de l'époque. La création de la *Régie des Rentes du Québec*, fond de pension des québécois, ainsi que celle d'un ministère de l'éducation, enlevant la responsabilité des écoles à l'Église catholique, que d'importantes pressions sur le gouvernement fédéral pour renégocier les relations fédérales-provinciales, sont aussi des changements importants de la *Révolution Tranquille*.

Le *Parti libéral du Québec* se réclame de huit grandes valeurs libérales, à savoir : « la liberté individuelle, le développement économique, l'identification au Québec, la justice sociale, le respect de la société civile, la démocratie, l'appartenance du Québec à la fédération canadienne et l'équité intergénérationnelle » (Parti libéral du Québec, 2020). L'économie a toujours été une préoccupation majeure étant donné qu'elle permet de créer la richesse sur laquelle la société québécoise doit s'appuyer pour financer son développement social. Les libéraux ont toujours voulu instaurer un environnement économique permettant aux citoyens d'être dans la capacité d'entreprendre et d'avoir la liberté de fonder leurs propres entreprises. Les réussites individuelles dans le domaine économique participent au succès collectif. Les libéraux ont toujours eu la volonté de permettre à chaque citoyen de se réaliser en tant qu'individu tout en maintenant « un État qui doit plutôt chercher des aménagements institutionnels qui, dans le respect de l'ordre public et des bonnes mœurs, tiennent compte de l'évolution continue des opinions et des modes de comportement » (Parti libéral du Québec, 2020).

L'autre principal parti politique au Québec est le *Parti québécois*, parti nationaliste souhaitant réaliser la souveraineté du Québec. La fusion en 1968 du *Mouvement Souveraineté-Association* et du *Ralliement National* a permis de donner naissance à cette formation politique nationaliste québécoise, plus communément appelé le *Parti québécois*. La souveraineté du Québec représente le socle de ce parti politique, c'est d'ailleurs l'objet de l'article 1 de son programme : « Le *Parti Québécois* a pour objectifs politiques de mener le peuple québécois à sa liberté pleine et entière par l'accession à l'indépendance, et la fondation de la République du Québec » (Parti québécois, 2017). Le *Parti québécois* a été élu lors du premier mandat en 1976, et est aussi à l'origine des deux référendums sur la souveraineté en 1980 et en 1995, où les deux fois le non l'emporta.

Le *Parti québécois* se positionne au centre gauche sur l'échiquier politique étant donné que son programme se compose du nationalisme québécois et de la social-démocratie. Une des mesures législatives majeures du *Parti québécois* est l'adoption de la *Charte de la langue française* en 1977 qui fait : « du français la langue de l'État et de la loi aussi bien que la langue normale et habituelle du travail, de l'enseignement, des communications, du commerce et des affaires » (Parti québécois, Le Québec : une nation francophone en Amérique du nord, 2017). Le *Parti québécois* définit comme étant fondamental de la social-démocratie, la volonté « d'assurer le maintien et la qualité de l'espace public et de la vie citoyenne afin de permettre la pérennité de nos valeurs d'équité, de liberté et de solidarité » (Parti québécois, Le Québec : une nation francophone en Amérique du nord, 2017). Concernant le fonctionnement de l'économie, le *Parti québécois* souhaite un équilibre entre le libre-échange et le nationalisme économique. Les institutions démocratiques peuvent et doivent déterminer les politiques qui correspondent à l'intérêt national. L'équilibre et le poids des institutions sont nécessaires à la pérennité de notre modèle social. Cette pérennité n'est possible que si les membres du gouvernement contrôlent les leviers essentiels à la gestion de l'économie québécoise. Ils défendent et veulent un nationalisme économique étant donné qu'ils trouvent que les intérêts économiques des autres provinces du Canada sont souvent contradictoires avec leurs propres intérêts. Ils soulignent aussi le pouvoir trop important détenu par l'État fédéral sur le commerce international, les banques, la navigation, les chemins de fer et la monnaie. Le gouvernement fédéral a aussi des compétences sur les services financiers et les valeurs immobilières. Les membres du *Parti québécois* expliquent que le Québec a besoin de toutes les compétences détenues par le gouvernement fédéral pour ainsi avoir tous les leviers pour assurer la prospérité économique du Québec (Parti québécois, Construire un pays prospère, 2017).

- **Les partis politiques en France**

Le système politique français a toujours reposé sur le bipartisme, un parti de droite (UMP/LR) et un parti de gauche (PS) qui se sont partagés le pouvoir jusqu'en 2017 avec la victoire d'Emmanuel Macron.

La droite a été formée par un double mouvement avec le parti gaulliste et l'*UDF*, ce qui a donné un parti composé de militants centristes et libéraux. Cette formation de droite est connue depuis 2015 sous le nom « *Les Républicains* », anciennement connue sous le nom de l'*UMP*. La droite se composait essentiellement de trois mouvances : un libéralisme économique, un gaullisme social et de souverainistes. La doctrine reposait sur la volonté humaniste alliant le progrès social et les libertés individuelles, tout en pensant une France comme un état fort capable de réunir le peuple français et d'avoir une indépendance nationale. L'*UMP* a pris un tournant idéologique en se concentrant sur des idées libérales plutôt que sur le protectionnisme gaulliste. Il y a eu une volonté de s'ancrer en Europe en ouvrant les frontières afin de favoriser les échanges économiques. Ils ont donc mis en place un programme libéral avec une légère dimension sociale tout en ayant une vision internationale et pro-européenne voir atlantiste. La doctrine reposait sur la volonté humaniste alliant le progrès social et les libertés individuelles, tout en pensant une France comme un Etat fort capable de réunir le peuple français et d'avoir une indépendance nationale. La période 2000-2007 est caractérisé par une droite incarnée par Nicolas Sarkozy. En tant que président de la République, il a souhaité donner une dimension sociale à son parti et à sa présidence, en permettant aux français de « travailler plus en gagnant plus » tout en traitant la question nationale avec l'instauration du ministère de l'Identité nationale pour faire reculer le *Front national*. La crise économique de 2008 révèle que l'économie est en faillite, mais surtout qu'il y a un manque de compétitivité. Les efforts sont donc mis sur l'économie, et sur l'Union européenne au détriment des questions sociales et nationales. *Les Républicains* s'inscrivent dans la continuité idéologique des grands partis de droite-conservateurs, en tant que parti politique gaulliste et libéral-conservateur français (Feré, 2017 : 509-511). *Les Républicains* souhaitent une France indépendante, grande et forte de son héritage ainsi qu'une Europe puissante, qui protège autant sa monnaie que ses frontières. La sécurité reste une priorité à travers la sécurité publique en protégeant les plus fragiles, les frontières ainsi que le mode de vie des français. Cette sécurité publique est possible en permettant à l'État de restaurer son autorité (Le républicains, Charte des principes, 2019).

Le système politique français s'est principalement caractérisé par une alternance entre la gauche et la droite jusqu'en 2017 avec l'élection d'Emmanuel Macron. Le principal parti de gauche en France est le *Parti socialiste* qui à sa création se trouvait à gauche sur l'échiquier politique, et qui avec le temps a glissé vers le centre. Le *Parti socialiste*, créé en 1969, trouve son origine dans la pensée socialiste dans l'héritage de la *Section française de l'internationale ouvrière (SFIO)*. Le *Parti socialiste* élargit sa composition en acceptant d'autres forces politiques socialistes lors du congrès d'Épinay en 1971. La nouvelle composition du *Parti socialiste* avec différentes forces politiques socialistes a entraîné des divisions au sein même du parti sur l'idéologie de ce dernier.

Un désaccord idéologique persiste au sein du mouvement socialiste, désaccord révélé par la période du quinquennat primo-ministériel de Lionel Jospin et des années qui suivent l'échec à l'élection présidentielle de 2007. Ce désaccord s'articule sur trois enjeux politiques essentiels : les anciens désaccords non tranchés par la révision doctrinale, la question des institutions de la Vème République, et le libéralisme économique et la construction économique. La position de Lionel Jospin ne voulant pas mener une révision des institutions de la Ve République a créé de vives tensions au sein du parti, certains voulant instaurer une nouvelle République. Cette VIe République permettrait de mettre fin à l'hyper présidence en donnant une plus grande indépendance à l'Assemblée nationale, afin que cette dernière ne soit pas qu'une simple annexe de l'Élysée. Les socialistes veulent donner la pleine souveraineté législative au Parlement qui retrouverait la maîtrise de ses ordres du jour. Cette nouvelle République reposerait sur une démocratie parlementaire « revivifiée qui va mettre fin au cumul des mandats, sur une démocratie sociale qui va faire faire à la France un bond dans le futur, et sur une démocratie participative et territoriale » (Grumber, 2017 : 831).

Lionel Jospin a eu la volonté de faire un pas vers un certain libéralisme économique en reconnaissant que l'État ne peut pas tout faire. Cette volonté s'est traduite par une recherche de positionnement entre le socialisme-étatique et le social-libéralisme pour ainsi de trouver une sorte de social-démocratie à la française. Sa vision se résume par la phrase suivante : « oui à l'économie de marché, non à une société de marché ». Même si Lionel Jospin était pour une diminution de l'État dans l'économie, l'État doit pouvoir donner des impulsions économiques, il est souvent le seul à pouvoir lever des verrous. Une bonne partie des socialistes restent hostiles cette révision de la doctrine socialiste. Ils conçoivent pouvoir faire des concessions de temps en temps mais le parti socialiste reste antilibéral. (Grumber, 2017 : 830-832).

Pendant cette période, un euroscepticisme continue d'habiter le *Parti socialiste*. Cet euroscepticisme s'inscrit dans le prolongement de l'antilibéralisme présent chez les socialistes. Ils sont pro-européens

tout en étant hostiles à une Europe libérale, Europe qu'ils avaient pourtant contribué à instaurer. François Hollande pro-européen a essayé de s'imposer au sein du PS en 2005 dans la perspective de l'élection présidentielle de 2007 en organisant un référendum interne concernant le *référendum national de la ratification du traité constitutionnel*. Une conséquence inattendue émergea de cette initiative : les socialistes votèrent en faveur du referendum alors que les électeurs de gauche votèrent contre le référendum. Les socialistes ont préféré neutraliser la question européenne pour éviter de créer une division entre le membre du parti et les électeurs. François Hollande décide donc de se retirer de la direction du parti, et de renoncer à se présenter à l'élection présidentielle de 2007. Cette question européenne est revenue avec sa candidature de à la présidentielle de 2012 (Feré, 2017 : 509-511).

Lors de la présidence de François Hollande, il s'est heurté aux mêmes réticences au sein de son parti concernant autant le tournant social libéral qu'il a souhaité prendre avec le pacte de la compétitivité qu'avec l'engagement lors de sa campagne présidentielle de renégocier le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance. Le tournant économique que François Hollande a voulu entreprendre avec le pacte de compétitivité a provoqué une opposition interne. Un rapport de force s'est créé entre le Président de la République et sa propre majorité au sein de l'Assemblée nationale. Concernant la renégociation du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance il échoua. Le pacte a été signé le 2 mars 2012 entre les chefs d'État et le gouvernement européen, il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013. La position française sur l'Europe après cet échec a été défensive, la construction de l'Union européenne a cessé d'être l'un des grands projets du *Parti socialiste* (Grumber, 2017 : 829-831).

La « gauche d'Hollande » reste dans une position d'opposition. En effet, la ligne du parti n'est pas claire, et ne s'est pas renouvelée dans la mesure où il n'a pas été pris en compte l'évolution de la société, ni de l'impact de la crise économique de 2008. Les socialistes ont aussi refusé toutes les réformes de structures proposées par la droite républicaine. La gauche socialiste au pouvoir a d'une certaine façon « échouée » étant donné qu'ils n'ont pas réussi à se doter d'une culture de gouvernement, ni à assumer leurs orientations politiques libérales et européennes. Ils n'ont pas, non plus, réussi à renouveler le contrat social ce qui a provoqué un effacement de la gauche (Grumber, 2017 : 829-831).

- **Les partis politiques au sein du Parlement européen**

Le groupe du *Parti populaire européen* (PPE) et le groupe de *l'Alliance Progressiste des Socialistes et des Démocrates* (S&D), les deux groupes principaux au sein du Parlement européen,

ont joué un rôle dans l'instauration et/ou la révision de l'encadrement des représentants d'intérêt. Ces deux groupes ne partagent pas la même vision sur le développement de l'UE. Le premier souhaite une Europe répondant aux besoins de ces citoyens, alors que le second souhaite avant tout une Europe solidaire et veut instaurer un nouveau contrat social. Fondé en 1976, le Groupe *PPE* est le plus ancien parti, et est le plus grand groupe du Parlement européen. Ce groupe d'eurodéputés se situe au centre-droit, qui souhaitent « une Europe unie fondée sur les valeurs de dignité humaine, de liberté, de droits de l'homme, d'état de droit, de solidarité et de subsidiarité. C'est un regroupement d'un ensemble de partis politiques de droite et de centre droit d'inspiration démocratie chrétienne et libérale-conservatrice. L'Europe doit pouvoir répondre aux besoins de ces citoyens, elle doit donc être forte et confiante tout en étant plus compétitive et plus démocratique (Coosemans, 2013 : 12-24).

Leur vision de l'économie repose sur une économie sociale de marché, qui doit combiner la prise de conscience sociale et les principes de marché dynamique. Cette économie permet d'atteindre des avantages sociaux, et un niveau de vie élevé pour les Européens. Trois piliers composent cette économie : emploi, croissance et entreprises. Ce qui explique que ces eurodéputés sont en faveur d'un marché unique européen pour ainsi améliorer la compétitivité de l'Europe, et ses services. Ils encouragent la réindustrialisation de l'Europe. Selon eux, l'UE doit renforcer sa compétitivité industrielle tout en évitant d'imposer des charges trop lourdes aux entreprises. Le Groupe *PPE* souhaite instaurer une politique commune en matière d'énergie au sein d'un marché commun de l'énergie reposant sur des principes de marché mutualisant le pouvoir d'achat des européens (Coosemans, 2013 : 12-24). Ils souhaitent que l'Europe repose sur la solidarité des États membres concernant la libre circulation, un principe fondamental, en luttant contre les violations du principe de la libre circulation des citoyens aux niveaux national et européen. Cette Europe doit être aussi solidaire en offrant une protection aux réfugiés politiques et à ceux fuyant les guerres civiles. « L'Europe doit élaborer une politique commune en matière d'asile et d'immigration selon laquelle les États membres peuvent donner la priorité à l'accès des citoyens de l'UE à leur marché du travail, tout en renforçant son aide au développement et son aide humanitaire » (Parti populaire européen, 2019). Cette solidarité doit aussi passer par un investissement dans la sécurité pour rendre les frontières européennes plus sûres instaurer une stratégie en matière de cybersécurité et de lutte contre la cybercriminalité (Coosemans, 2013 : 12-24).

Le groupe l'*Alliance Progressiste des Socialistes et des Démocrates* (S&D) représente plus de 20% des sièges au sein du Parlement européen, et ces eurodéputés sont issus d'une quarantaine de partis de 25 États membres. Ce groupe se situe au centre-gauche sur l'échiquier politique européen. Il souhaite que la société européenne soit intégratrice et qu'elle repose sur la liberté, l'égalité, la

solidarité, la diversité et l'équité. Le groupe prône un investissement dans « l'inclusion sociale, l'écologisation de l'économie et la lutte contre les inégalités pour ainsi tendre vers une égalité durable dans toutes ses dimensions - sociale, économique, politique et territoriale » (Socialistes et démocrates, Nos combats – nos priorités, 2018).

Les eurodéputés de *S&D* souhaitent créer une Europe plus forte et plus démocratique, pour ainsi assurer un meilleur avenir aux européens. Pour construire cette Europe, ces eurodéputés luttent en faveur de la justice sociale, pour l'emploi, pour la croissance, pour les droits du consommateur, du développement durable, ainsi qu'une réforme des marchés financiers et le respect des droits de l'Homme. Les priorités du groupe concernent le combat contre le chômage, et une meilleure équité dans les sociétés européennes surtout en ces temps de crise. Ils veulent aussi rendre aux citoyens l'espoir en l'avenir de l'Union européenne tout en restaurant leur confiance dans cette dernière (Socialistes et démocrates, Un nouveau modèle économique pour une Europe progressiste, 2018). Leur vision de l'Union européenne repose essentiellement sur la solidarité. Ces députés ont l'objectif d'instaurer un nouveau contrat social au cœur de l'Europe qui doit reposer sur un pacte de solidarité entre les États membres. Ce pacte se compose d'un modèle économique pour une Europe progressiste se traduisant par la volonté d'avoir un bien être pour le plus grand nombre et non juste des profits pour satisfaire l'avidité de quelques-uns. Ce modèle économique doit permettre une égalité durable et un bien-être durable pour tous. Cette solidarité s'inscrit dans la continuité du *Green Deal* pour ainsi placer l'Europe sur la voie de la prospérité durable et de la croissance. La politique environnementale de l'UE doit être porteuse du changement social et économique pour réduire les inégalités sociales et le déséquilibre entre les grands et les petits États membres. Cette solidarité doit aussi se retrouver dans sa gestion des migrations et dans sa volonté d'instaurer une politique commune concernant les réfugiés. Pour cela, l'UE doit mettre en place des frontières efficaces, humaines et ordonnées tout en soutenant l'intégration de ces migrations dans les communautés d'accueil (Socialistes et démocrates, Notre Green Deal européen, 2018).

ii. La droite plus encline à instaurer une réglementation pour les représentants d'intérêt/lobbyiste

Sous la présidence d'Harry S. Truman, le 33^e président américain issue du *parti démocrate*, le *Federal Regulation of lobbying Act* a été instauré pour encadrer les lobbystes et leurs actions. Deux révisions ont eu lieu, *Lobbying Disclosure Act* en 1995 sous la présidence de George W. Bush (républicain) et *Legislative Transparency and accountability Act* en 2006 sous la présidence de Bill

Clinton (démocrate). Le Royaume Uni a instauré sa réglementation en 2014, *Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act*, avec David Cameron comme Premier ministre (HATVP, *Étude comparative des dispositifs d'encadrement du lobbying*, 2020). Le tableau ci-dessus permet de voir de quelle étiquette politique étaient les chefs de l'exécutif au pouvoir quand une réglementation des lobbyistes a été instaurée ou révisée.

Tableau n°2 : Les décideurs politiques jouant un rôle dans l'encadrement des représentants d'intérêt

	Date	Premier ministre/président	Parti et étiquette politique
Système fédéral canadien : Lobbyists Registration Act Révision et Code de déontologie Loi sur le lobbying	1989	Brian Mulroney	Parti Progressiste conservateur (Droite)
	1996	Jean Chrétien	Parti Libéral (Droite)
	2008	Stephen Harper	Parti conservateur (Droite)
Système québécois	2002	Berard Landry	Parti Québécois (Gauche)
Système ontarien	1998	Mike Harris	Parti Progressiste conservateur (Droite)
France : Assemblée nationale Loi Sapin II	2009	Nicolas Sarkozy	UMP (Droite)
	2016	François Hollande	Parti Socialiste (Gauche)
Parlement européen	1994	Klaus Hänsch	Parti Socialiste Européen (Gauche)
Commission européenne	2008	José Manuel Barroso	Parti Populaire européen (Droite)
Accord interinstitutionnel	2011	Jerzy Buzek	Parti Populaire européen (Droite)

Parlement européen Commission européenne		José Manuel Barroso	Parti Populaire Européen (Droite)
---	--	------------------------	-----------------------------------

Sources : Université de Sherbrooke, « Liste des Premiers ministres du Canada », *Université de Sherbrooke*, [En ligne], 2019, <http://bilan.usherbrooke.ca/bilan/liste.jsp?titreListe=58>, (page consultée le 3 septembre 2019)
 Université de Sherbrooke, « Liste des Premiers ministres du Québec », *Université de Sherbrooke*, [En ligne], 2019, <http://bilan.usherbrooke.ca/bilan/liste.jsp?titreListe=59>, (page consultée le 3 septembre 2019).
 Université Laval, « Liste des Premiers ministres de l'Ontario », *Université Laval*, [En ligne], 2019, http://www.axl.cefan.ulaval.ca/amnord/Ontario-liste-premiers_ministres.htm, (page consultée le 4 septembre 2019).
 Élysée, « liste des Président français », *Elysée*, [En ligne], 2019, <https://www.elysee.fr/la-presidence/les-presidents-de-la-republique-depuis-1848>, (page consultée le 14 septembre 2019).
 Parlement européen, « Les anciens président du Parlement européen », *Parlement européen*, [En ligne], 2019, https://www.europarl.europa.eu/former_ep_presidents/president-schulz-2014-2016/fr/president/les_anciens_presidents_du_parlement_europeen.html, (page consultée le 4 septembre 2019).
 CVCE, « liste de Présidents de la Commission européenne », *CVCE*, [En ligne], 2019, https://www.cvce.eu/obj/les_presidents_de_la_commission_europeenne-fr-a6242195-6d03-4a00-9a49-f0681e0abbf6.html, (page consultée le 3 septembre 2019).

À trois reprises, des décideurs politiques canadiens ont entrepris d'instaurer une loi et d'apporter deux révisions majeures. Lors de l'instauration de la loi sur l'enregistrement des lobbyistes en 1989, le *Parti conservateur* était au pouvoir avec comme Premier ministre, Martin Brian Mulroney. La première révision a été effectuée par le *Parti libéral* en 1996, sous le Premier ministre Jean Chrétien. La dernière révision en 2008, qui a instauré la loi sur le lobbying a été faite sous le gouvernement conservateur de Stephen Harper. Les étapes les plus importantes pour l'instauration et les révisions du système d'encadrement des lobbyistes au niveau fédéral du Canada ont été menées par deux partis de droite sur l'échiquier politique.

Dans la province de l'Ontario, le *parti progressiste-conservateur* est à l'origine de l'instauration de la loi de 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes, avec comme Premier ministre Mike Harris. La révision que la loi a subie en 2016 a été faite par le parti libéral avec comme Première ministre Kathleen Wynne. Finalement, dans la province du Québec, le *parti québécois*, avec Bernard Landry à sa tête, a instauré la loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, alors que l'instauration du code de conduite a été instaurée sous Jean Charest, Premier ministre du parti libéral. Ce tableau permet surtout de se rendre compte que dans presque tous les systèmes, sauf pour la France et la province du Québec, c'est un parti de droite qui a instauré ou révisé les différentes réglementations concernant les représentants d'intérêt/lobbyistes. Ce tableau souligne aussi un

paradoxe : les décideurs politiques qui règlementent généralement les lobbys, sont ceux qui sont favorables à leur existence.

- **Le Canada**

L'encadrement des lobbyistes au niveau fédéral a pour le moment été traité par des partis politiques se positionnant à droite sur l'échiquier politique. Tous les Premiers ministres qui ont été au pouvoir au Canada depuis la création du pays ont toujours émané d'un parti de droite, soit du Parti libéral, soit du Parti conservateur. Aucun parti de gauche n'a encore pris le pouvoir. Dans les trois moments clés de l'encadrement des lobbys, le Premier ministre n'était pas en position de majorité avec son gouvernement qu'à un seul moment. Les résultats des élections fédérales en 2008 donnent gagnant le *Parti conservateur* avec Stephen Harper comme Premier ministre, mais ce dernier n'obtient pas assez de sièges pour être majoritaire. Le *Parti Libéral* se retrouve à jouer le rôle de l'opposition officielle. Même en position de minorité, la majorité des sièges de la Chambre basse est détenue par des partis de droite, l'enjeu de l'encadrement des lobbyistes se retrouve à être traité exclusivement par des députés de droite (Radio canada, Résultats des élections 2008, 2008). Le contexte politique au niveau fédéral où des partis politiques de droite détiennent toujours le pouvoir explique que les questions concernant l'encadrement des lobbyistes ont été traitées par des parlementaires de droite. Ce n'est pas une volonté émanant expressément de ces parlementaires qui a permis le traitement de ces questions. Les tous premiers parlementaires à se questionner sur l'enjeu que représente l'encadrement des lobbyistes émanent du Parti libéral, progressistes-conservateurs et néo-démocrates. En effet, dès la fin des années 60, un débat régulier s'installe sur l'encadrement du lobbyisme entre ces députés au sein de la Chambres des Communes. De ce débat parlementaire, fin des années 1960 jusqu'en 1984, émane 19 projets de loi déposés à la Chambres des communes.

Ces différentes initiatives ne débouchent pas immédiatement sur une loi encadrant les activités des lobbyistes. En revanche, Brian Mulroney s'approprie la question quand il devient Premier ministre du Canada en 1994. Lors d'une déclaration en 1985, il affirme que le temps était venu de surveiller les activités de lobbyisme et de contrôler le processus entourant ces activités en créant une source d'information fiable et juste sur les activités des lobbyistes. Un premier document a été réalisé, « le lobbying et l'enregistrement des lobbyistes payés » (Ross, 2019), pour ainsi continuer à enrichir la discussion des députés sur ce sujet. Ce document produit par le Comité permanent des élections, des privilèges et la procédure de la Chambre des communes, a été complété par des auditions souhaitées par le Premier ministre. De ce travail parlementaire un premier compte rendu est présenté en 1989 par A. Paul Ross intitulé « The Rise of the Lobbying Issue in Canada : The Business Card Bill, dans

Grant Jordan, *The Commercial Lobbyists* ». Les projets de loi d'initiative parlementaire n'ont pas été adoptés dans un premier temps. Ce sont les députés conservateurs en 1989 qui ont permis l'entrée en vigueur de la *loi sur l'enregistrement des lobbyistes*.

La déclaration de 1985 de M. Mulroney, où il a affirmé que le temps était venu de surveiller les activités de lobbyisme et de contrôler le processus entourant ces activités en créant une source d'informations fiables et justes sur les activités des lobbyistes, a suscité la préparation d'un document de discussion (Consommation et Corporations Canada). Un compte rendu du débat au sujet du lobbyisme, fin des années jusqu'en 1989, est présenté dans l'article de A. Paul Pross. Les projets de loi d'initiatives parlementaires n'ont pas été adoptés dans un premier temps. Ce n'est qu'à partir de 1985 que le gouvernement s'est engagé à réglementer le lobbying. Les parlementaires conservateurs de l'époque ont permis la création d'une première loi ayant pour sujet principal l'encadrement des lobbyistes. C'est ainsi qu'en 1989 les parlementaires conservateurs permettent l'entrée en vigueur de la *loi sur l'enregistrement des lobbyistes* (Canada, Commissariat au lobbying du Canada, 2011).

Les différentes révisions apportées à la *loi sur l'enregistrement des lobbyistes* ont aussi bien été faites par les parlementaires émanant du *Parti libéral* quand ils étaient au pouvoir, que par le *Parti conservateur*. L'article 14 de la loi prévoyait qu'une révision devait être effectuée trois ans après la mise en place de la loi. Un comité parlementaire devait être créé pour examiner l'administration et l'application de la loi et recommander des changements éventuels. « La loi sur l'enregistrement des lobbyistes : application et efficacité le réexamen périodique de la loi, de telle sorte que bon nombre — mais non toutes — de ces faiblesses initiales ont pu être corrigées. » Le premier de ces examens a été ordonné par la Chambre des communes en novembre 1992 et a été effectué par le Comité permanent de la consommation et des corporations et de l'administration gouvernementale, présidé par Felix Holtmann, le député conservateur de Portage-Interlake. Des auditions ont été tenues en 1993 par ce comité, qui ont abouti au dépôt d'un rapport. Ce rapport recommande d'importantes modifications dont certaines concernant le fond. L'une de ces recommandations est d'instaurer un *Code de déontologie des lobbyistes* en 1997 (Ross, 2019).

Une nouvelle révision de la loi a été introduite par les parlementaires du *Parti conservateur* pour apporter de nouvelles modifications à la loi sur l'enregistrement des lobbyistes. Cette volonté s'explique du fait que plusieurs conseillers personnels de Stephen Harper sont passés du secteur public au secteur privé, où ils ont obtenu un nombre important de contrats de lobbying pour influencer le gouvernement en place. Pendant sa campagne, Stephen Harper voulait apporter plus transparence dans ce type de comportement (Adéquations, 2009). En 2008, les parlementaires adoptent donc une

nouvelle loi : *la loi sur le lobbying* qui apporte d'importants changements au fonctionnement de l'encadrement des lobbyistes.

Même si des parlementaires de gauche ou un gouvernement émanant d'un parti de gauche seraient plus enclin à réglementer le lobbyisme et les lobbyistes, ce sont des parlementaires exclusivement provenant d'un parti de droite qui ont été à l'initiative d'une réglementation et des différentes révisions. Cette situation où ce ne sont que des parlementaires émanant de partis politiques de droite qui sont à l'initiative de l'encadrement du lobbying, comme c'est le cas au niveau fédéral du système politique canadien, ne se retrouve pas dans le cas du Québec où ce sont des parlementaires de gauche qui sont responsables de la mise en place la *loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*.

- **Le Québec**

Le Québec se différencie des autres systèmes du fait qu'il n'y a pas eu un long processus de réflexion concernant ces questions avant l'élaboration et la mise en place d'une réglementation des lobbyistes. Les parlementaires, émanant du Parti Québec qui avaient remporté les élections de 2001 avec comme Premier ministre Bernard Landry, ont dû agir dans l'urgence de la situation qui touchait des membres du gouvernement avec l'affaire du scandale de la firme *Oxygène 9*. Les parlementaires ont souhaité instaurer une loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying. Cette décision reflète surtout la volonté des parlementaires, de surcroît celle du Parti Québécois, de sortir les membres du gouvernement d'un important scandale, tout en voulant prévenir les futurs scandales concernant des décideurs politiques et des lobbyistes. Cette loi a donc été adoptée à l'unanimité à l'Assemblée nationale du Québec, le 13 juin 2002, en même temps que d'autres lois de même nature qui contribuaient à améliorer la vie démocratique et à renforcer la confiance des citoyens dans les institutions politiques et administratives (Adéquations, 2009).

En plus d'instaurer une loi encadrant les lobbyistes, une institution est créée pour assurer le respect de cette loi, promouvoir la transparence, la légitimité et la saine pratique des activités de lobbyisme afin de mettre en œuvre le droit du public de savoir qui cherche à exercer une influence auprès des institutions publiques : le *Commissaire au lobbyisme du Québec* (Québec, Commissaire au lobbyisme du Québec, 2013). Dès son instauration en 2002, le commissaire lance une consultation publique concernant un code de conduite régissant les activités des lobbyistes (Québec, Commissaire au lobbyisme du Québec, 2002). Le code de déontologie des lobbyistes a été élaboré et adopté par le

commissaire, il est entré en vigueur le 4 mars 2004⁷. L'instauration du code de déontologie ne découle pas du changement de gouvernement en 2003 pour un gouvernement et des parlementaires émanant d'un parti de droite. Dès l'élaboration de la loi, la mise en place d'un code de déontologie pour les lobbyistes était prévue, code bâti par l'équipe de travail du commissaire au lobbyisme. L'instauration du code de déontologie n'est pas une requête du gouvernement libéral étant donné que la décision d'établir un code était antérieure à ce nouveau gouvernement.

La loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme prévoit que le Commissaire au lobbyisme peut réviser la loi tous les cinq ans. Pour effectuer cette révision, il doit soumettre un rapport expliquant les changements qu'il souhaite apporter à cette dernière, ce rapport est ensuite remis à l'Assemblée nationale du Québec qui doit se positionner sur ce dernier. Le premier rapport, remis par le Commissaire au lobbyisme a lieu le 3 mars 2008, s'intitule *Bâtir la confiance*. Le commissaire fait un bilan des cinq premières années de la loi et du registre tout en faisant des recommandations en vue d'améliorer la transparence et le sain exercice des activités de lobbyisme au Québec (Québec, Commissaire au lobbyisme du Québec, 2008). Un deuxième rapport réalisé par le commissaire pour les dix ans de la création de la loi est déposé à l'Assemblée nationale le 9 mai 2012. Ce dernier propose encore une fois d'importants changements dans tous les secteurs composant cet encadrement (Québec, Commissaire au lobbyisme du Québec, 2012). Il a identifié les principales lacunes et difficultés d'application de la loi actuelle, et a pour objectif de faire adopter une nouvelle loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (Québec, Commissaire au lobbyisme du Québec, 2012).

Les deux propositions de réviser la *loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* n'ont pas abouti étant donné que le Parlement québécois n'a pas donné suite aux revendications du Commissaire au lobbyisme. En 2008, quand le Commissaire au lobbyisme a fait son premier rapport c'est un gouvernement de droite qui est au pouvoir, le Parti libéral. Ce qui peut expliquer qu'aucun changement n'a été apporté à la loi. Lors de la révision pour les 10 ans de la loi en 2012, les parlementaires québécois se trouvaient dans une période peu favorable étant donné que les élections allaient être déclenchées. Les libéraux perdirent les élections au profit du *Parti québécois*, cependant aucune modification n'a été votée par l'Assemblée nationale québécoise. La révision de la loi n'était pas une priorité ni pour les membres du gouvernement formé par Pauline Marois, émanant du *Parti québécois*, ni pour les parlementaires. Pourtant cela aurait dû être le cas étant donné que c'est un parti

7 Cf. Annexe 2 : Le code de déontologie des lobbyistes québécois

politique positionné à gauche sur l'échiquier politique, touché par le scandale, qui avait mis en place d'une réglementation pour les lobbyistes.

Dans le cas québécois, le choix d'adopter une réglementation s'explique plus par un contexte entachant énormément le gouvernement en place plutôt que d'une volonté politique, et en particulier une volonté émanant d'un gouvernement composé d'un parti de gauche. Lors de la première demande de révision, la volonté de ne pas réformer la loi peut cette fois-ci s'expliquer par une volonté politique étant donné qu'un gouvernement émanant d'un parti de droite était au pouvoir et que ces modifications devaient réglementer encore plus la profession des lobbyistes. Cependant, lors de la seconde demande de révision cette rhétorique ne tient plus étant donné que c'est bien un gouvernement de gauche qui est au pouvoir. Le choix d'encadrer les lobbyistes au Québec s'explique plus par un contexte que par une volonté politique. La province de l'Ontario est la première province à opter pour un encadrement des lobbyistes, cette volonté est-elle due au contexte comme pour le Québec ou à une volonté politique ?

- **L'Ontario**

La première province canadienne ayant choisi de se doter d'une loi encadrant les lobbyistes est l'Ontario. Dès 1998, les parlementaires élaborent une loi ainsi qu'un registre devant réglementer les relations entre les titulaires d'une charge publique et les différents types de lobbyistes : la loi a été promulguée en 1999. La volonté d'instaurer une réglementation concernant les lobbyistes est un projet de longue date : plusieurs scandales, touchant le gouvernement libéral mené par le Premier ministre David Peterson à la fin des années 1980, peuvent expliquer la volonté de s'intéresser à ces questions ainsi que le désir de vouloir s'inscrire dans la lignée du gouvernement fédéral qui avait déjà élaboré une loi concernant les lobbyistes. L'Ontario est similaire au niveau fédéral, cette province n'a eu que des gouvernements et des parlementaires provenant exclusivement de partis de droite. Cette réalité politique explique que le questionnement, l'élaboration et la mise en place d'une loi encadrant les lobbyistes ont été effectuées par des hommes politiques de droite. Lors de sa campagne électorale, le candidat Michael Deane Harris s'est démarqué des autres candidats en se présentant comme étant un populiste représentant les « Ontariens et Ontariennes ordinaires » plutôt que les groupes d'intérêt. En se positionnant ainsi, il a pu aller chercher le vote des ouvriers. Il a axé son programme électoral sur la crise des finances publiques, en voulant une plus grande transparence. Il remporte les élections avec une majorité des sièges étant donné que le parti décroche 88 sièges sur 130 (Meney, 2006). Les

parlementaires vont élaborer et adopter la *loi de 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes* (Université de Sherbrooke, 2016).

Pendant plus de dix ans, aucune révision n'a été apportée à cette loi, bien que cela ait été demandé aux parlementaires par le commissaire à l'intégrité. Il faut attendre 2010 pour que la loi *sur la responsabilisation du secteur parapublic* apporte des modifications sur le travail des lobbyistes dans la fonction publique. Ce sont deux partis de droite, qui se sont succédés au parlement de l'Ontario, le parti progressiste-conservateur jusqu'en 2003 et après le parti libéral jusqu'en 2013. Cette loi prévoit une restriction des fonds publics dans la rémunération des lobbyistes. L'article 4 de la *loi de 2010* interdit à certaines entités publiques d'utiliser les fonds publics ainsi que les revenus qu'ils génèrent pour payer les services d'un lobbyiste-conseil. Même si aucune modification n'a été apportée concrètement à la *loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, l'article 3 de la loi interdit aux lobbyistes-conseil d'exercer des pressions pour le compte de clients ne respectant pas l'article 4 de la *loi de 2010*. Aucun organisme ne doit engager un lobbyiste si sa rémunération est prélevée sur des fonds publics ou les recette de l'organisme (Ontario, Bureau du commissaire à l'intégrité, 2010).

Le Parti libéral remporte les élections en 2013, avec comme Première ministre Kathleen Wynne. Les parlementaires élus ont décidé d'entreprendre la révision de la *loi de 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes*. Les principaux changements concernent le registre des lobbyistes de l'Ontario, de nouvelles questions ont été ajoutées au formulaire d'enregistrement. Il a aussi été décidé de diminuer le seuil d'enregistrement pour les lobbyistes salariés. Les pouvoirs du commissaire à l'intégrité ont été renforcés. Il possède, à présent, des pouvoirs en matière d'enquête et d'exécution de la loi (Ontario, loi de 1988 sur l'enregistrement des lobbyistes, 1988). Finalement, une liste de contrôle a été créée concernant l'enregistrement et la conformité afin d'aider les lobbyistes à soumettre et à maintenir en règle des enregistrements conformes aux modifications de la *loi 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes* (Ontario, Bureau du commissaire à l'intégrité, 2014).

La question de l'encadrement des lobbyistes dans la province de l'Ontario a été traitée, en établissant une loi en 1998 et en faisant une révision en 2016, par des parlementaires provenant d'un parti de droite (les progressistes-conservateurs, et les libéraux). Il faut aussi souligner que pendant plus de 10 ans, malgré une demande de la part du commissaire à l'intégrité, aucune révision n'ait été apportée, par des parlementaires émanant de ces deux mêmes partis politiques. Dans le cas de l'Ontario, il faut quand même souligner que très peu de partis de gauche ont réussi à gagner les élections : en 1990 le parti néo-démocrate a pris le pouvoir dans un contexte où la mauvaise gestion des finances publiques des conservateurs ont facilité leur campagne tout en positionnant le chef du parti, Robert Keith Rae,

comme étant un « ontarien ordinaire » et non pas comme un groupe d'intérêt. Dans l'Ontario non plus, la famille politique, droite ou gauche, ne représente pas un déterminant expliquant le choix des parlementaires à vouloir ou non encadrer les lobbyistes (Université de Sherbrooke, 2016).

- **La France**

Pour la France, le processus d'élaboration d'encadrement des représentants d'intérêt s'est fait quand le *Rassemblement pour la République* (RPR) était au pouvoir avec Jacques Chirac comme président de la République, et sous Nicolas Sarkozy avec *Les Républicains* (LR). Cependant, ces deux présidents n'ont pas eu d'influence sur la mise à l'agenda, étant donné que c'est un groupe de députés qui a entrepris de travailler sur ces questions. La première proposition de résolution pour mettre en place un répertoire des groupes d'intérêt survient après deux affaires politiques concernant des députés et des représentants d'intérêt. Ce sont les députés Patrick Beaudoin et Arlette Grosskost, tous les deux faisant partie de l'UMP, qui proposent l'instauration d'un répertoire dès 2006 et font une seconde proposition en 2007 en voulant modifier le règlement intérieur de l'Assemblée nationale. Les deux autres députés travaillant sur ces questions, Jean-Paul Charié (avec le livre bleu sur le lobbying), et Marc Le Fur, président de la délégation spéciale sur les groupes d'intérêt de l'Assemblée nationale, sont membres du même parti UMP.

Parallèlement à la volonté des députés de l'UMP de s'interroger sur ces questions, le Sénat lance en 2009 sa propre réflexion souhaitant aussi instaurer une réglementation, en créant un groupe de travail. Le sénateur Jean-Léonce Dupont a présenté le rapport de ce groupe où il avait énoncé un premier ensemble de règles visant à mieux encadrer l'activité des groupes d'intérêt au Sénat, au regard d'une triple exigence de transparence, de déontologie et d'équité. Ces questions sont menées par un député qui ne fait pas partie de la majorité parlementaire, vu qu'il faisait partie du groupe *Union centriste*, alors que le Sénat est majoritairement avec l'UMP.

En juillet 2012, le Bureau de l'Assemblée nationale décide de mettre en place un groupe de réflexion sur les questions entourant l'encadrement des lobbyistes au sein de l'Assemblée nationale, présidé par le député Christophe Sirugue. Ce groupe de travail est composé de Mmes Marie-Françoise Clergeau, Pascale Got, Arlette Grosskost, MM. Marc Le Fur et Bernard Perrut. Plusieurs d'entre eux ont déjà travaillé sur ces questions, et ont permis l'élaboration du premier registre des groupes d'intérêt à l'Assemblée nationale. Ces députés viennent de l'UMP, alors que le président du groupe vient du PS, tout cela sous un gouvernement de gauche. Il y a quand même une continuité, qui se

traduit par ces députés émanant de l'UMP sur la question de l'encadrement des représentants d'intérêt au sein de l'Assemblée nationale. L'objectif de ce groupe de travail s'inscrit dans un principe fondamental du travail parlementaire : procéder à une évaluation des politiques publiques après leur mise en place. Ils veulent procéder à une évaluation du dispositif établi en 2009, et ainsi pouvoir constater si les finalités de transparence et d'éthique ont été atteintes.

Encadré n°2 : Le rapport Sirugue⁸

<p>Le Bureau a décidé de mettre en place en juillet 2012 un groupe de réflexion sur les questions entourant l'encadrement des lobbyistes au sein de l'Assemblée nationale, ce groupe est présidé par le député M. Christophe Sirugue. Ce groupe de travail est composé de : Mmes Marie-Françoise Clergeau, Pascale Got, Arlette Grosskost, MM. Marc Le Fur et Bernard Perrut. Plusieurs d'entre eux ont déjà travaillé sur ces questions et ont permis l'élaboration du premier registre des groupes d'intérêt à l'Assemblée nationale.</p> <p>L'objectif de ce groupe de travail s'inscrit dans un principe fondamental du travail parlementaire : procéder à une évaluation des politiques publiques après leur mise en place. Ils voulaient donc procéder à une évaluation du dispositif établi en 2009 et ainsi pouvoir constater si les finalités de transparence et d'éthique ont été atteintes.</p>	<p>Les principales modifications proposées par le rapport concernant les lobbies à l'Assemblée nationale peuvent être regroupées en plusieurs thèmes : les modifications apportées aux registres et au code de déontologie, le comportement des lobbyistes et des députés, la circulation dans les lieux de l'Assemblée Nationale et le statut de certaines professions.</p> <p>Le registre et le code de déontologie :</p> <p>Vouloir obliger les lobbyistes à fournir plus de renseignements, faire de l'inscription sur le registre une inscription de droit. Permettre de rendre public les informations fournies par les groupes d'intérêt.</p> <p>Vouloir compléter le code de déontologie pour interdire les colloques à l'Assemblée nationale assortissant le droit d'intervention à une participation financière.</p> <p>Le comportement des lobbyistes et des députés :</p> <p>Inviter les députés à rendre public les réunions avec les lobbyistes en indiquant leur nom et le thème de leur rencontre.</p>
--	--

⁸ Assemblée nationale, « Rapport : Au nom du groupe de travail sur les lobbies à l'Assemblée nationale » *Assemblée Nationale*, [En ligne], 2013, http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/rapport_bureau_2013.pdf, (Page consultée le 15 novembre 2014).

<p>Cette première évaluation de ce dispositif révèle plusieurs critiques : le faible nombre d'inscrits aux registres, un manque important dans les informations fournies par les inscrits ce qui entache la transparence du registre. Le registre ne s'est pas révélé l'outil de travail espéré qui devait faciliter les relations entre les parlementaires et les groupes d'intérêt. Le registre est même devenu par moment contre-productif quand le Bureau a décidé le retrait de six représentants d'intérêt de la liste, les lobbyistes ont eu peur que l'inscription au registre n'entache leur réputation par la suite. Le dispositif n'a pas permis non plus de diminuer les suspicions de la part de la population concernant les activités des groupes d'intérêt.</p>	<p>Vouloir rendre public les contributions des lobbyistes inscrits au registre sur un projet ou une proposition de loi.</p> <p>Vouloir rendre obligatoire la publication de la liste des auditions et des personnes entendues par le député dans les rapports parlementaires.</p> <p>Accessibilité des lieux concernés par la réglementation :</p> <p>Supprimer la possibilité aux groupes d'intérêt d'accéder à certains lieux : à la salle des quatre colonnes et à la salle des pas perdus.</p> <p>S'interroger sur les conditions d'accès pour les lobbyistes, en attribuant, sur présentation d'une carte spécifique, un badge pour une journée ou un motif spécifique.</p> <p>Les collaborateurs parlementaires et les avocats :</p> <p>Restreindre les badges pour les collaborateurs bénévoles ; vouloir que le Déontologue crée un code de déontologie pour les collaborateurs parlementaires et les fonctionnaires.</p> <p>Mener une réflexion sur la profession d'avocat par les parlementaires.</p>
---	---

L'année 2016 est marquée par le lancement du chantier de la loi *Sapin II*, mené par le gouvernement de François Hollande. L'article 13 de cette loi concerne directement le travail des lobbyistes, et leur encadrement dans les institutions. Initialement, le projet de loi est ambitieux, car l'article 13 prévoyait d'instaurer un registre des représentants d'intérêt intervenant auprès du pouvoir exécutif, tout en demandant plus d'informations sur les lobbyistes et leurs clients. Le projet de loi permet une extension de la définition du lobbying tout en voulant réviser et renforcer les sanctions en cas de manquement au règlement et en donnant de nouvelles prérogatives pour la Haute Autorité de la transparence de la vie publique (Forissier, 2016). À la suite des navettes entre les deux chambres,

le projet de loi Sapin II a subi plusieurs allègements en n'obligeant pas les élus à publier leur rendez-vous, et les positions que les lobbyistes leur transmettent. Le projet d'aboutir à un registre commun entre les deux chambres ne verra pas le jour, faute d'entente. Cependant, même si les registres parlementaires existent toujours, ils ont été englobés par le registre *Agora*. Les élus locaux et des collectivités territoriales ne sont pas concernés par l'encadrement dans la mesure où leur intégration dans le périmètre du registre *Agora* a été repoussé (Le Goff, 2016).

- **Les institutions européennes : Parlement européen et Commission européenne**

S'agissant des institutions européennes, au début des années 90, ce sont des députés socialistes qui ont travaillé à produire des rapports sur les questions concernant l'encadrement des représentants d'intérêt au sein du Parlement européen. Lors de l'établissement de l'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen et la Commission européenne pour un registre commun pour les représentants d'intérêt, ce sont des députés provenant du groupe *Démocrates-chrétiens* qui ont obtenu la responsabilité de travailler avec la Commission orientée à droite avec un président, José Manuel Barroso, provenant du parti Populaire européen. Le registre de transparence commun instauré en 2014 au Parlement européen et à la Commission européenne renvoie à des premières discussions sur le lancement d'une initiative européenne en matière de transparence qui ont eu lieu à la fin de l'année 2005. Les premières rencontres se sont déroulées fin 2008 et le lancement du registre de transparence s'est produit le 23 juin 2011.

Le Parlement européen a instauré un registre pour les lobbyistes en 1996 ainsi qu'un code de conduite en 1997. Avant d'instaurer de tels outils, de longues discussions ont eu lieu entre les parlementaires sur ces questions. Dès 1985, un premier député, Jens-Pet Bonde, demande des renseignements sur les lobbies, ses interrogations ont été reprises par l'eurodéputé socialiste Alman Metten en 1989 qui suggère un encadrement commun officiel des lobbys au sein de la Commission Européenne et du Parlement européen (Chabanet, 2009 : 997-1019). Un premier rapport est rendu au début des années 1990, le *Rapport Galle* en 1992, produit par l'eurodéputé socialiste Marc Galle, propose un compte rendu in extenso de l'audition publique sur la représentation d'intérêt auprès du Parlement Européen (Grossman et al., 2002 : 5-17). Ce premier rapport n'a pas obtenu le succès espéré, il faut attendre les élections de 1994 pour avoir une impulsion de la part des socialistes de remettre à l'ordre du jour du Parlement les questions sur l'encadrement des lobbys (Chabanet, 2009 : 997-1019). Deux autres rapports vont être fournis en 1996 au Parlement européen sur ces thématiques : le *rapport Ford* (Parlement européen, Deuxième rapport sur les groupes d'intérêt auprès du Parlement européen,

1996), produit par l'eurodéputé socialiste Glynn Ford, et traitant des groupes d'intérêt auprès du Parlement européen avec un focus sur le règlement de la vérification des pouvoirs et des immunités ; et le *rapport Nordmann*, réalisé par l'eurodéputé faisant partie du groupe des *libéraux démocrates réformateurs* Jean-Thomas Nordmann (Parlement européen, Deuxième rapport sur la modification de l'annexe 1 du règlement, 1996), qui aborde la question de la modification de l'annexe du règlement concernant la transparence, et les intérêts financiers des membres du Parlement européen.

À la suite de ces deux derniers rapports, le Parlement européen décide dans un premier temps en 1996, d'instaurer un premier système d'enregistrement pour les lobbyistes au sein de son enceinte. Dans un second temps, en 1997, le Parlement européen opte pour une modification de son règlement interne pour instaurer un code de conduite applicable aux représentants des groupes d'intérêt. Ce processus de réflexion de la part des parlementaires permet d'aboutir à un registre et à un code de conduite s'étant déroulé sous deux législations différentes. Les premières discussions se terminant par le *rapport Galle* en 1992 dépendent de la législation débouchant des élections de 1989 où le groupe du Parti socialiste européen a remporté les élections avec 34,7 % des sièges (Parlement européen, 2013). Les deux autres rapports ainsi que les différents dispositifs entrepris par le Parlement européen pour mettre un cadre légal à l'encadrement des lobbyistes au sein du Parlement dépendent de la législation résultante des élections de 1994 où encore une fois, le groupe du Parti socialiste européen est donné vainqueur avec 34,9 % des sièges (Parlement européen, Deuxième rapport sur la modification de l'annexe 1 du règlement, 1996).

En novembre 2005, une première communication a lieu de la part de la Commission européenne pour proposer le lancement d'une initiative européenne en matière de transparence. Un groupe transversal a été créé pour proposer une initiative européenne sur la transparence afin d'arriver à une formalisation des règles d'éthique du système communautaire. Ce groupe réunit les commissaires Margot Wallström, Siim Kallas nommé vice-président de la Commission Barroso, Danuta Hübner et Mariann Fischer Boel, qui ont été nommés sous la Commission Barroso après les élections du Parlement européen en 2004 où le groupe du Parti populaire européen – Démocrates européens a eu le plus de sièges. C'est donc une commission positionnée à droite qui travaille sur un accord commun avec le Parlement concernant l'enregistrement des représentants d'intérêt. Le vice-président de la Commission européenne, Siim Kallas, membre du *Parti populaire européen* se situant au centre, a eu un rôle déterminant dans la préparation de cette initiative européenne de transparence souhaitant ainsi obliger les lobbyistes professionnels à révéler les intérêts qu'ils représentent, et leurs sources de financement (Woll, 2007). Cette première initiative aboutit le 3 mai 2006 au livre vert intitulé : *Initiative européenne en matière de transparence* présentée par la Commission européenne

(Commission européenne, 2006). Le Parlement européen continue dans sa volonté de mieux encadrer les lobbyistes en passant une résolution le 8 mai 2008 sur le développement du cadre régissant les activités des représentants d'intérêt auprès des institutions de l'Union européenne (Parlement européen, 2008).

Une réunion a lieu le 16 décembre 2008 par le groupe de travail interinstitutionnel à haut niveau relative à un registre commun et à un code de conduite pour les lobbyistes entre le Parlement européen et la Commission européenne. Une décision est prise par le Parlement européen le 11 mai 2011 sur la conclusion d'un accord interinstitutionnel entre ce dernier et la Commission européenne sur un registre de transparence commun. Le lancement du registre de transparence commun entre le Parlement européen et la Commission européenne a lieu le 23 juin 2011 (Union européenne, Accord interinstitutionnel, 2014). Les premières initiatives d'encadrement au sein du Parlement européen ont été réalisées quand le groupe du parti socialiste européen était majoritaire : en 1989 et en 1994. Cette volonté du Parlement européen d'encadrer les lobbyistes s'est poursuivie même si ce dernier avait déjà instauré un registre et un code de conduite. Les députés socialistes ont œuvré pour que ces questions et cet encadrement deviennent une initiative commune avec les autres institutions européennes entre autres la Commission européenne.

En 2004, les discussions entre les institutions s'initient et le développement d'un premier cadre commun régissant les activités des lobbyistes se met en place c'est l'alliance de droite, composée du Parti populaire européen et des démocrates européens, qui obtient le plus de sièges soit 36,6 %. Ce schéma se reproduit avec les élections suivantes de 2009 Les partis obtenant le plus de sièges sont les mêmes qu'aux élections précédentes avec cette fois-ci 36 % des sièges (Parlement européen, 2013). Pendant cette période un accord interinstitutionnel sur un registre de transparence commun et son instauration se met en place. Le cas du Parlement européen se démarque du cas français étant donné que ce sont des parlementaires de gauche, avec le parti socialiste européen, qui ont commencé à s'intéresser à ces questions puis par la suite c'est le Parti populaire européen et le Parti démocrate européen, partis de droite, qui ont œuvré à leur tour. C'est une coopération européenne qui a permis dans un premier temps l'élaboration du tout premier dispositif d'encadrement dans une institution européenne et dans un second temps c'est un travail interinstitutionnel avec la Commission européenne qui a débouché sur un registre de transparence et un code de conduite commun avec le Parlement européen.

Par conséquent, ce n'est pas le fait d'avoir un gouvernement de droite ou de gauche qui est déterminant dans l'instauration d'une réglementation relative aux représentants d'intérêt/lobbyistes.

Dans bien des terrains, ce fut soit le contexte politique ou la volonté d'un certain nombre de députés de se pencher sur ces questions, qui permet de comprendre sa mise à l'agenda. Ces différents terrains ont permis aussi de démontrer que ce n'est pas la gauche qui s'est appropriée la question ni qui l'a mis systématiquement à l'agenda, dans bien des cas, c'est la droite. Ce constat peut s'expliquer autant par la composition politique, au Canada, sauf pour le Québec, où aucun parti de gauche n'a été au pouvoir au niveau fédéral et en Ontario. Il peut aussi s'expliquer par le contexte national et mondial comme ce fut le cas en France où les parlementaires craignaient l'éclatement d'importants scandales. Dans les cas où la réglementation a été instaurée par des députés et un gouvernement émanant de la gauche, comme c'est le cas au Québec et au sein des institutions européennes, le retour de la droite au pouvoir n'a pas signifié un rétropédalage bien au contraire, dans le cas de l'Union européenne les révisions ont été réalisées par des députés émanant de la droite. Pour le Québec, aucune révision n'a été réalisée bien que ce soit un gouvernement de gauche au pouvoir et que la loi aurait dû être révisée comme c'était prévu. La famille politique n'est pas un facteur déterminant dans les raisons expliquant la mise en place d'une réglementation concernant les représentants d'intérêt/lobbyistes, en revanche la culture politique pourrait être un facteur déterminant dans la mise en place ou non d'une réglementation.

b. La culture politique, élément explicatif dans l'instauration d'un encadrement

La culture politique est généralement définie comme « un ensemble de connaissances et de croyances permettant aux individus de donner sens à l'expérience routinière de leurs rapports au pouvoir qui les gouverne, et aux groupes qui leur servent de références identitaires » (Braud, 2011 : p.316-326). L'objet de cette partie est de démontrer que la culture politique apporte des éléments de compréhension sur la mise en place d'une réglementation sans pour autant être l'élément exclusif et déterminant. En effet, la culture politique a toujours un lien avec le contexte que cela soit avec le passé, étant donné qu'elle véhicule une histoire et une mémoire collective, plus ou moins intériorisée ; tout en ayant un lien avec le futur étant donné que la culture politique favorise des modèles d'achèvement, légitime des attentes et des espérances. Cette relation avec le passé est importante dans cette partie étant donné qu'elle permet de comprendre dans quelles conditions ces différentes réglementations ont été pensées et instaurées. L'enjeu de cette partie est d'évaluer l'impact que la culture politique a eu sur l'instauration d'une réglementation dans ces différents terrains. En plus d'assurer la cohésion et la permanence du système, la culture politique s'impose à tous, et « affecte la conduite des individus dans leurs rôles politiques, le contenu de leur exigence politique et leurs

réponses aux lois » (Lagroye, François et Sawiski, 2012 : 415-428). Tout en ayant une dimension dite « cognitive », la culture politique regroupe un ensemble d'appréciations concernant la « bonne conduite », des actions de gouvernements, l'aptitude des dirigeants et des organisations spécialisées à satisfaire les attentes des individus, les possibilités d'améliorer le systèmes politique.

Paradoxalement, les terrains où la culture politique est favorable à la reconnaissance des lobbys ne conduit pas à l'instauration plus rapide, voir automatique, d'un encadrement des lobbys. La culture politique est un élément pour comprendre la philosophie des décideurs politiques concernant la reconnaissance des représentants d'intérêt et l'instauration d'une réglementation. Cette culture évolue généralement avec le temps, et peut être influencé par d'autres cultures. La rencontre entre ces différentes cultures peut provoquer soit une hybridation, soit une crispation.

i. Le Canada, le Québec et l'Ontario

Le Canada étant proche des États-Unis autant d'un point de vue géographique, politique ou historique, on pourrait penser que ces deux pays ont eu le même cheminement historique dans leur relation avec les lobbyistes. Le modèle pluraliste caractérise la société américaine dès son commencement. Ce modèle s'inscrit dans la tradition de James Madison qui met en avant l'importance de la société civile pour ainsi éviter la captation du pouvoir par un seul groupe. James Madison, l'un des pères fondateurs de la Constitution américaine, a contribué à mettre en place un modèle pluraliste aux États-Unis (Zunz, 1987 : 429-444). En effet, il partait du principe que la concurrence des intérêts des différentes classes de citoyens permet un équilibre entre les relations au sein du corps social. Dans cette vision libérale de la vie politique l'opposition entre les intérêts apparait comme un phénomène positif. La multiplication des lobbys permet donc toute dérive factieuse ou tout monopole d'un groupe d'intérêt particulier. Ce modèle explique que le pluralisme repose sur deux dimensions importantes : le regroupement est l'essence de la vie politique et le principe de « check and balances ». Ce système repose sur le fait qu'aucun groupe ne peut s'imposer durablement aux autres dans la mesure que de nouveaux groupes émergent en permanence. Dans la tradition libérale américaine, la pratique du lobbying est rattachée au Premier Amendement de la Constitution qui garantit la liberté d'expression des citoyens et leur droit de se rassembler pour défendre leurs intérêts auprès des pouvoirs publics. Le lobbying est ainsi considéré comme une forme contemporaine d'expression du pluralisme des intérêts qui composent la société américaine (Grossman et *al.*, 2002 : 51-57).

Ce modèle pluraliste américain ne permet pas d'expliquer le développement de la démocratie canadienne (québécoise et ontarienne), ainsi que sa relation avec les groupes d'intérêt. Le Canada s'est construit dans la continuité du régime anglais et en opposition à la démocratie américaine. Le Canada, en rejetant les corps intermédiaires et en évitant d'adopter le modèle pluraliste de la société américaine, a eu une évolution similaire à celle de la France dans sa manière de concevoir les corps intermédiaires au début du XIX^{ème} siècle.

Le modèle que Tocqueville décrit, comme étant la démocratie se retrouvant aux États-Unis au XIX^e siècle ne se révèle pas une source d'inspiration pour les colons anglais et français qui fondent le Canada. La volonté des Pères Fondateurs n'était pas, lors de la Conférence de 1871, de créer une confédération similaire à la Fédération américaine. Au contraire, pour ces fondateurs la principale crainte était de développer une démocratie à l'américaine. La grande tradition loyaliste héritée de l'Angleterre favorisait le désir de maintenir un lien fort avec l'Empire anglais. Il faut rappeler qu'à cette époque cette confédération en construction n'était pas un pays totalement souverain dans la mesure que le pouvoir des hommes politiques locaux était limité aux domaines intérieurs, tout le reste des décisions étant du ressort du gouvernement britannique (Bourque et Duchastel, 2000 : 160-169).

Le projet fondateur du Canada était de mettre en place une union fédérale, mais qui ne se voulait pas être dans la continuité du modèle américain. Ce système fédéral allait être, contrairement au modèle fédéral américain, beaucoup plus centralisé. Aucune reconnaissance pour la nation francophone n'a été élaborée dans la réalisation de l'Acte de l'Amérique du Nord de 1867. Les fondateurs ne voulaient pas faire de distinction au sein de la population, en dépit de la persistance réelle de l'existence d'une opposition entre les anglo-saxons protestants. Les uns étaient pour un rattachement plus important à l'Empire britannique, et les autres, catholiques, voulaient une pleine autonomie du Canada. À l'origine les groupes d'intérêt n'étaient pas acceptés ni pris en compte dans la formation de la fédération canadienne, cependant ils étaient tout de même tolérés. En effet, certaines organisations étaient tolérées par la fédération canadienne : les églises, les associations, les partis politiques et les syndicats. Cette situation s'explique par le fait qu'aucun mythe fondateur n'a vu le jour lors de la création de ce nouveau pays et qui ne voulait absolument pas être reconnu comme un État multinational (Bourque et *al.*, 2000 : 160-169).

Plusieurs événements historiques importants permettent de comprendre la volonté du Canada de ne pas prendre modèle sur les États-Unis, et qu'au contraire, la volonté première des pères fondateurs était de se développer en opposition au système américain. La Guerre de Sécession, guerre civile survenue entre 1861 et 1865 impliquant les États-Unis (« l'Union »), dirigés par Abraham Lincoln, et

les États confédérés d'Amérique (« la Confédération »), dirigés par Jefferson Davis et rassemblant onze États du Sud qui avaient fait sécession des États-Unis, a eu de nombreuses répercussions sur le territoire de la colonie britannique. Pendant ce conflit, il y a eu une forte volonté des Américains d'annexer les territoires qui allaient constituer le Canada quelques années plus tard, ce qui a créé une grande peur chez les habitants des territoires au nord des États-Unis. D'importantes perturbations économiques ont eu lieu pendant toute la guerre sur l'ensemble du territoire nord-américain. Finalement, les habitants des différents territoires qui allaient constituer le Canada, surtout les territoires maritimes, avaient peur que leurs terres ne deviennent un champ de bataille entre les États-Unis et l'Empire britannique. Les sudistes américains avaient pensé pouvoir contrer l'Empire britannique en utilisant autant le territoire que les hommes vivant dans les maritimes (Bourque et *al.*, 2000 : 160-169).

Par ailleurs, les habitants du futur Canada ont craint d'être tout simplement envahis par les États-Unis, ce qui les a poussés à réaliser leur propre projet, et former une confédération rapidement après la Guerre de Sécession. La politique étrangère américaine pouvait sembler relativement agressive vis-à-vis d'eux. Cette crainte s'expliqua par l'abrogation du Traité de Réciprocité en 1866, traité économique entre les deux « pays » qui ne sera pas renouvelé comme prévu. Puis l'achat de l'Alaska en 1867 qui donna l'impression aux habitants du nord de l'Amérique d'être encerclés par les États-Unis. Ces différents événements ont créé un sentiment d'insécurité et de peur qui poussa les colons à se tourner vers l'Empire britannique pour obtenir leur aide et leur soutien. Ce qui permet de comprendre l'appui de Londres à la création de la Confédération canadienne (Bourque et *al.*, 2000 : 160-169).

La Confédération canadienne à ses débuts ressemble au système français du XVIIIème siècle, étant donné que diverses lois ont été adoptées pour empêcher la formation de corps intermédiaires. Cette volonté de la part du gouvernement canadien s'inscrit en opposition avec le système pluraliste qu'on pouvait retrouver aux États-Unis à la même période soit au XIXème siècle. Au début du XIX siècles, les premiers syndicats ouvriers canadiens ont été créés, cependant ces associations ouvrières n'étaient pas acceptées au sein de la société. Elles étaient considérées comme une conspiration criminelle visant à entraver la liberté du commerce. Plusieurs lois ont été adoptées par la suite au Parlement canadien, et au parlement québécois parallèlement. Il y a eu dans un premier temps l'adoption par le parlement canadien en 1847 de la « loi des maîtres et des serviteurs » qui permettait d'emprisonner et de donner des amendes aux travailleurs coupables de « bris de contrat, d'absentéisme, d'insubordination, de paresse, de mauvaise conduite et de toute attitude jugée inconvenante à l'égard du patron », en vertu

de cette loi, les meneurs de grève ou dirigeants syndicaux sont arrêtés et emprisonnés (Brève histoire du syndicalisme au Québec, 2012).

Il faut attendre 1874 pour que le Parlement canadien adopte la loi des unions ouvrières, cette loi rend légales les associations de travailleur et de la grève jusqu'alors prohibée. Ainsi, le gouvernement de John A. MacDonald change la loi pour permettre au gouvernement de contraindre les employeurs de négocier et leur imposer, entre autres, une échelle salariale. Entre 1872-1945 les syndicats sont « tolérés », leur reconnaissance comme représentants des salariés étant laissée à la discrétion de l'employeur. Il faut attendre 1944 pour que les syndicats soient reconnus officiellement par l'instauration d'une accréditation qui contraint les patrons à les reconnaître (Brève histoire du syndicalisme au Québec, 2012).

Dans le cas du Québec, le cheminement historique sur la question de la reconnaissance des syndicats et des corps intermédiaires est similaire à celui du Canada. Durant une longue période, les différents groupes de protestation civile ont été totalement prohibés de la société québécoise. Cependant, la naissance et l'affirmation du syndicalisme au Québec débute en 1818 avec la création de la société amicale des charpentiers à Montréal. D'autres associations ouvrières ont été créées pendant les deux décennies suivantes dans l'industrie du vêtement, de l'imprimerie et de la construction. Une première grève a lieu en 1833 par le syndicat des charpentiers de Montréal pour réduire la journée de 12 heures à 10 heures. L'essor du syndicalisme au Québec est lent et largement tributaire de l'expression des syndicats internationaux basées aux USA. La loi de 1872 instaurée par le gouvernement canadien reconnaît légalement les syndicats ce qui accélère le mouvement syndicaliste au Canada et au Québec. Il faut attendre le début des années 20 pour que le parlement québécois adopte la loi des syndicats professionnels. Cette loi promulguée en 1924 est inspirée de la législation française, elle accorde une reconnaissance juridique au syndicat qui le désire, et une valeur juridique et légale aux conventions collectives. Le Québec a cependant vécu un grand recul concernant les syndicats et les groupes d'intérêt sous le gouvernement Duplessis. Plusieurs lois antisyndicales ont été votées pendant cette période, en 1955 l'adoption du Bill 20, prévoit la perte d'accréditation syndicale pour tout syndicat dont un dirigeant est soupçonné d'être affilié au mouvement communiste ou qui favorise une grève dans les services publics (Encyclopédie canadienne, 2013).

Même si le Canada ne s'est pas inspiré du modèle américain pour la question des corps intermédiaires pendant la construction de la Confédération, une influence existe comme le précise ce fonctionnaire travaillant à Ottawa :

« Oui, les États-Unis ont eu une longue expérience avec un système d'enregistrement des lobbyistes. Cependant, il faut aussi reconnaître que le Canada a subi une grande évolution dans son système alors que le modèle américain est plutôt stagnant depuis quelques années. Je pense qu'il y a quand même une influence mutuelle entre les deux systèmes, comme c'est aussi le cas avec les autres provinces du Canada. »⁹

De nos jours, que cela soit au Canada, au Québec, ou en Ontario les corps intermédiaires, quel que soit leur forme d'association, syndicat ou lobby, sont entièrement reconnus et acceptés ce qui n'est pas entièrement le cas dans le système français. Depuis, seulement quelques années que les lobbys commencent à avoir une reconnaissance officielle et juridique sur le territoire français.

ii. France

Un clivage existe entre les chercheurs sur la place octroyée par les groupes d'intérêt dans la société française depuis la Révolution française. Un premier groupe soutient que la France a été influencée par une vision dite classique et une tradition de méfiance face aux corps intermédiaires au sein de la société, alors qu'un second groupe de chercheurs démontrent qu'il y avait une « forte résistance à ce même jacobisme ». Comme l'explique Pierre Rosanvallon (2004 : 10), le problème est en effet que « deux types d'histoires se sont depuis longtemps, opposées et ignorées, dessinant deux France, fort différentes : d'un côté une histoire des idées, surtout attentive aux discours et à la forme légale des institutions, qui met l'accent sur la tradition centralisatrice et souligne la permanence d'une tension libérale liée à l'absolutisation de la souveraineté du peuple et aux prétentions d'un État instituteur de la société ; de l'autre une histoire sociale, suivant au plus près les mouvements de la société et le fonctionnement effectif des institutions qui rend sensible l'autonomie des acteurs et leur capacité d'infléchir le cours programmé des choses, qui fait découvrir les conflits, comme les compromis et les arrangements avec les principes proclamés. Cette distinction est pour une part celle de la réalité et de sa représentation » (Rosanvallon, 2004 : 10).

L'objet de cette partie est de démontrer que la culture française n'était pas hostile aux corps intermédiaires comme certains chercheurs le soutiennent. Même si la culture française laisse présager que plusieurs actions ont été menées depuis la Révolution française pour empêcher la création et l'émergence de corps intermédiaires, cela ne veut pas dire qu'ils n'existaient pas. L'enjeu est de

⁹ Entretien n°16 : fonctionnaire, Ottawa, 2014.

montrer qu'il y a une autre lecture des arguments utilisées, que celle reposant sur l'utilisation de Rousseau. Le questionnement de cette partie est de regarder comment cette culture française et cette double interprétation permettent de comprendre l'instauration d'une réglementation des représentants d'intérêt.

La première vision dite classique explique la méfiance de la France pour les corps intermédiaires au sein de la société. Cette dernière a longtemps été caractérisée et influencée par une culture politique ayant la volonté de rejeter les corps intermédiaires dans la société. La France a opté à l'origine pour un modèle à la fois dirigiste et centralisateur qui a été conservé durant plusieurs siècles par les gouvernements français dans leur vision pour encadrer les corps intermédiaires (Grossman, 2005 : 9-15).

Cette vision partagée autant par ce premier groupe de chercheurs que par des hommes politiques est justifiée par l'utilisation d'écrits de philosophes qui seraient contre les corps intermédiaires. Ces textes soutiennent que les corps intermédiaires étaient interdits, voir qu'ils n'existaient pas. L'utilisation de ces textes et leur interprétation ont permis aux hommes politiques de ne pas reconnaître officiellement les corps intermédiaires et leur rôle au sein de la société française. La volonté des hommes politiques était d'interdire les corps intermédiaires au profit d'un État fort qui façonne les relations avec la société civile à sa guise et prend l'essentiel des décisions dans tous les domaines (Perrineau et Rouban, 2007 : 171). La France est marquée par le mythe de l'intérêt général, formalisé par les écrits de Jean-Jacques Rousseau (Beaufort, 2015 : 51-52) avec son œuvre *Du Contrat Social*. Dans son œuvre, il avance qu'il est préférable d'éviter toute formation de mouvements citoyens, afin de permettre l'évolution saine de la société. Il part du postulat que la volonté générale est bonne par essence. Il faut donc la protéger de tous les corps intermédiaires, associations, ou sociétés civiles qui visent à défendre les intérêts communs d'un seul groupe.

L'auteur poursuit en disant que pour que la volonté générale puisse l'emporter sur les intérêts privés il est impératif d'écarter tout ce qui peut servir les intérêts de ces groupes de pression. Autrement, « l'avis qui l'emporte n'est qu'un avis particulier » (Rousseau, 2001 : L.II). Le philosophe considère que le peuple ne saurait se tromper à condition que les individus demeurent séparés les uns des autres en supprimant, en même temps, toute communication horizontale pour ne garder qu'une seule communication verticale au profit de l'État. Ce dernier reformulant la volonté générale, absolument bonne, car épurée des scories de la vie en société : « Si, quand le peuple suffisamment informé délibère, les citoyens n'avaient aucune communication entre eux, du grand nombre de petites

différences résulteraient toujours de la volonté générale et la délibération serait toujours bonne » (Rousseau, 2001 : L.II).

Ces adeptes utilisent les écrits de Jean-Jacques Rousseau pour démontrer que l'État était contre le lobbying ainsi que les intérêts particuliers depuis la Révolution française, même si le langage utilisé ne comprenait pas le vocabulaire politique contemporain. En effet, ils comparent la description faite par Jean-Jacques Rousseau faite sur les corps intermédiaires aux lobbys. Il est inapproprié de penser que les termes utilisés par Jean-Jacques Rousseau pouvaient désigner une réalité de la politique contemporaine. Comment la France pouvait-elle être immunisée contre le lobbying, alors que ce concept/cette réalité n'existait pas sous cette forme ni sous ce nom autant dans les écrits du philosophe ni pendant la Révolution française. Cette lecture démontre un important anachronisme dans l'utilisation des écrits de Jean-Jacques Rousseau. Il peut être invoqué à condition de trahir la langue politique de la Révolution française tout en substituant le lobbying à des mots et des faits politiques de la période révolutionnaire pour ainsi démontrer que le lobbying représentait un enjeu politique (Courty, 2018 : 18-19).

L'approche rousseauiste s'appuie sur une sacralisation de l'État dépassant tous les intérêts particuliers (Vayssière, 2002 : 15) ce qui permet de qualifier le système français comme étant un système étatiste. L'initiative principale provient de l'État qui a le pouvoir de choisir de consulter ou non ses mouvements protestataires, cependant il ne s'agit pas d'un système interdisant totalement la présence des corps intermédiaires. L'État est ainsi libre de revenir sur sa décision de tenir compte ou non des avis émanant de ces groupes citoyens. Il en découle que ces corps ne participent en aucun cas au processus décisionnel, enfin dans une vision idéale, et si cela se produit c'est essentiellement pour légitimer les décisions étatiques. La volonté de l'État français dans ce modèle est de créer une fragmentation entre les différents groupes d'intérêt tout en leur imposant un grand manque de représentativité. Cette situation traduit la méfiance de l'État français qui ne souhaite pas voir ces groupes d'intérêt développer leur grandeur et leur influence en se coordonnant. Au contraire, il y a une volonté pour qu'il existe une grande concurrence entre ces derniers. Ce modèle étatiste est complété par un modèle dirigiste propre à la société française. Dans la situation où l'État est caractérisé par son dirigisme, ce dernier joue un rôle bien plus central que celui dans un modèle dit pluraliste. Ainsi l'État est vraiment un acteur à part entière, il n'est pas seulement pourvoyeur d'un cadre pour la compétition entre les groupes de pression (Grossman, 2005 : 9-15).

Une hostilité distinctivement française a perduré vis-à-vis des corps intermédiaires bien avant la Révolution française et l'élaboration de la loi Le Chapelier et du décret d'Allarde. La Monarchie

absolue essaie déjà d'éliminer les corporations ou d'accroître sa mainmise sur elles, dans la mesure où ce sont des espaces de pouvoir qui lui échappent. Il se développe une critique à l'encontre des corporations dès la fin du XVI^{ème} siècle, dû aux abus perpétrés par les élites des « communautés d'arts et des métiers » à l'encontre de leurs membres dans l'octroi des maîtrises, le niveau et l'utilisation des droits d'entrée. Dès cette période, certains réclament que l'État devienne un acteur important pour arbitrer. Dès 1776, les corporations vont être abolies par un premier décret mis en place par le contrôleur général Turgot. La volonté avec ce décret est d'encourager la libre entreprise et de mettre fin à des situations de monopoles et d'autres abus liés à l'existence des corporations. Une vive contestation s'élève de la part des conservateurs qui voient en cette abolition une remise en cause de l'ordre établi. Ce décret annule en même temps que Turgot tombe en disgrâce, il démissionne et est remplacé par Jacques Necker (Grossman, 2005 : 53-54). Malgré le fait que Necker rétablisse quelques mois plus tard les corporations, ce dernier reste dans l'esprit assez près de la réforme de Turgot. Ces nouvelles corporations opèrent donc sous la tutelle étroite des pouvoirs publics. Les corporations sont désormais soumises à une fiscalité très contraignante et leur autonomie juridique est étroitement circonscrite. Dorénavant, l'État exige un droit de regard sur les corporations, elles ressemblent davantage à des administrations qu'aux entités différentes et autonomes de l'État qu'elles prétendent être (Grossman, 2005 : 53-54).

Pour empêcher la formation de corps intermédiaires, plusieurs lois ont été élaborées et instaurées par le gouvernement français au 18^{ème} siècle. Les révolutionnaires français de 1789 se sont inspirés de la vision rousseauiste en voulant supprimer tous les intérêts particuliers. Pour éliminer tous les intérêts particuliers, ils ont cherché à supprimer toutes les associations. Le mot association était compris par les révolutionnaires dans un sens très large comme tout regroupement, peu importe sa nature. La suppression des corporations était une des priorités des révolutionnaires. Ces regroupements dirigés par les maîtres-artisans régissant l'accès à la plupart des professions, ils fixaient les salaires, les prix et ils étaient les représentants de ces métiers face au pouvoir. Les révolutionnaires inspiraient des idées de libéralisme économique, y voyaient un important frein à l'innovation et au dynamisme du royaume. Le gouvernement émanant de la Révolution française a décidé de dissoudre toutes les corporations avec le décret d'Allarde du 2 mars 1791 : « Les citoyens d'un même état ou profession, les entrepreneurs, ceux qui ont boutique ouverte ne pourront, lorsqu'ils se trouveront ensemble, se nommer ni présidents, ni secrétaires, ni syndics, tenir des registres, prendre des arrêtés ou délibérations, former des règlements sur leurs prétendus intérêts communs. Dorénavant il sera libre à toute personne de fait tel négoce ou d'exercer telles profession, art ou métier qu'elle trouvera bon » (Vindt, 2014 : 56-57).

Cette loi introduit un changement radical dans l'économie et l'organisation du travail en France. Les corporations étaient des groupements de personnes exerçant le même métier. Cette structure d'organisation est née au Moyen-Âge, elle permettait à un corps de métier d'exercer un monopole par secteur, souvent par ville, tout en ayant un poids politique. Cependant, ce modèle entre en concurrence avec un nouveau modèle émergent au début du 18^e siècle : le modèle industriel capitaliste reposant sur la libre concurrence. Ce premier décret ne suffit pas aux révolutionnaires modérés, qui à l'époque étaient majoritaires à l'Assemblée : ils sont inquiets d'une agitation ouvrière croissante, notamment à Paris. Un avocat et député, Isaac René Guy le Chapelier, propose le 14 juin 1791 à la tribune une nouvelle loi : « Il n'y a plus de corporation dans l'État, il n'y a plus que l'intérêt particulier de chaque individu et l'intérêt général. Il n'est permis à personne d'inspirer aux citoyens un intérêt intermédiaire, de les séparer de la chose publique par un esprit de corporation » (Vindt, 2014 : 56-57).

Certains chercheurs utilisent l'instauration de ces lois/décrets par le gouvernement français pour démontrer la volonté de ce dernier d'empêcher la formation de corps intermédiaires. L'utilisation de ces lois pour démontrer que dès la Révolution française une volonté d'interdire toutes formes de « lobbying » par les décideurs politiques est une analyse controversée. La loi *Chapelier* est citée comme étant la loi interdisant les corps intermédiaires donc le lobbying dans la mesure où elle interdit les corporations. Il est vrai que les questions soulevées avec ces différentes lois concernent la libéralisation française de la liberté de commerce, des organisations représentatives et de l'art de gouverner. Cependant, elles ne concernent par une quelconque forme de lobbying étant donné qu'elles sont « relativement étrangères à la capacité d'un individu ou d'un groupe de faire modifier la loi ou même, plus généralement, de tenter d'asservir le souverain ou le gouvernement » (Vindt, 2014 : 56-57). La loi *Chapelier* a bien eu deux effets principaux : retarder la syndicalisation et organiser la différence entre le mutualisme et le syndicalisme (Courty, 2018 : 60-61).

Cette vision de la culture politique française, son hostilité depuis des siècles contre les corps intermédiaires, explique qu'une réglementation sur les groupes d'intérêt ne soit pas intervenue plus tôt. Une autre vision de cette histoire existe, qu'il est indispensable de prendre en compte, celle de forte résistance à ce même « jacobisme ». Ce modèle n'a pas cessé d'être dénoncé ou critiqué même s'il était généralement décrit comme étant dominant. Ce modèle dominant n'est pas resté figé dans sa forme originelle et plusieurs modifications ont été possibles. Il a, par exemple, « dû faire place à une vie propre de syndicats ou d'associations dont il avait d'abord récusé l'utilité et la légitimité. Il faut tenir compte de cette tension essentielle pour apprécier pleinement la réalité hexagonale » (Rosanvallon, 2004 : 9-19). La méfiance à l'égard des intérêts organisés a longtemps prédominé ce

qui a eu pour conséquence que les groupes d'intérêt ont incarné un univers répulsif. La Révolution française a fait émerger une conception universaliste et républicaine du citoyen ce qui a provoqué une vision abstraite du bien commun (Cadiou, 2016 : 12). Cette conception reposait sur l'unité nationale et la liberté individuelle contre toutes formes d'organisations intermédiaires. Ces différentes interprétations de l'histoire et de ces lois présentent un dernier classique qui est une illusion rétrospective. En effet, cette illusion projetée « sur le passé des enjeux et conceptions présentes, aboutit à rendre le passé parfaitement compréhensible pour un contemporain (Courty, 2018 : 18-19).

Le trait majeur de la Révolution de 1789 est l'aspiration à l'avènement d'une société une, en rejetant les corps intermédiaires. Dans cette vision, les décideurs politiques ne peuvent être que les gardiens d'un intérêt général tenu à l'écart des revendications « particulières » et « corporatistes ». Tous ces ingrédients à la base d'un idéal républicain ont assurément nourri les malentendus sur les groupes d'intérêt. Pierre Rosanvallon considère que « pour s'arracher aux pesanteurs du passé, la nation s'affirme dans la Révolution comme une totalité, irréductible à quelque composant intermédiaire que ce soit. La suppression des corps intermédiaires a aussi conduit à un redéploiement des affects sociaux. La constitution de corps intermédiaire politique a ainsi été considérée comme une menace insupportable pour ce qui est du gouvernement représentatif : le monopole de l'expression du collectif » (Cadiou, 2016 : 12). Cette création des corps intermédiaires politiques a aussi été « suspectée de contrecarrer ce qui conditionne l'efficacité de l'Etat : son unité d'action. Tout instance politique intermédiaire a été soupçonnée de corrompre la volonté générale en tendant insidieusement à biaiser son mode de fonctionnement » (Cadiou, 2016 : 12).

Les travaux sur la IV^e République et ceux du début de la Ve République permettent d'expliquer que si l'État a été aussi fort parce c'est qu'il mobilise les associations pour agir avec lui, même si tout fait croire que la vie associative est faible (Lafore, 2010 : 64). La vie associative en France est aussi riche que dans d'autres pays, même si les groupes d'intérêt dépendent davantage de l'État en ce qui est du financement et de la nécessité de reconnaissance par les autorités publiques. Le discours de Bayeux du Général De Gaulle, prévoyant une seconde assemblée où seront représentés les intérêts économiques et sociaux, a une importance souvent exagérée par les chercheurs : « Cette chambre complètera la première en l'amenant, s'il y a lieu, soit à réviser ses propres projets, soit à en examiner d'autres, et en faisant valoir dans ce facteur administratif qu'un collège purement politique a forcément tendance à négliger. Il sera normal d'y introduire, d'autre part, des représentants des organisations économiques, familiales, intellectuelles, pour que se fasse entendre, au-dedans même de l'État, la voix des grandes activités du pays » (Grossman, 2005 : 53-55). Il faut cependant relativiser les propos tenus par le Général étant donné que le Conseil national économique existe

depuis 1919. Malgré la ressemblance avec certaines institutions dites « néo-corporatistes » existantes dans d'autres pays comme les Pays-Bas ou l'Autriche d'après-guerre, cette assemblée a un rôle purement consultatif, ce qui le cantonne dans une existence plutôt marginale très loin de l'idée originale.

Il faut attendre le début des années quatre-vingt pour voir un véritable tournant dans la vision de la société française pour les groupes d'intérêt, les groupes de pression et les lobbys. C'est à cette période que de nombreux changements dans le fonctionnement de l'État français ont été réalisés vis-à-vis des corps intermédiaires. Le développement de l'Union européenne a provoqué l'apparition d'une concurrence entre les États membres pour faire pencher la balance communautaire vers l'intérêt de chaque nation. De plus, on peut aussi voir un changement important dans la politique française avec l'arrivée au pouvoir de la gauche. En effet, les plus grands opérateurs économiques français, qui doivent traiter avec de nouveaux interlocuteurs aux niveaux national et local, ont un besoin de spécialistes de l'influence et de la communication. Cette demande favorise l'émergence de cabinets et leur intégration progressive au paysage institutionnel français (Beaufort et *al.*, 2015 : 51-52).

Dans un autre ordre d'idée, les différentes lois sur la décentralisation de 1982-1983 n'ont pas permis la reconnaissance du lobbying des collectivités locales et territoriales, qui deviennent à leur tour des centres de décisions dans un certain nombre de domaines (Cadiou, 2016 : 9-41). Les territoires ne représentent pas le même enjeu en fonction des différents acteurs. Pour certains les territoires deviennent un marché surtout pour les groupes privés ayant des directions « développement » ou pour les cabinets d'affaires qui souhaitent défendre les intérêts de leurs clients auprès des collectivités territoriales. Pour d'autres les territoires sont soit un support d'identification d'associations de quartier ou d'associations de défense de collectivités soit des espaces à mailler pour diffuser des idées.

En l'absence de légitimité directe, les institutions de second niveau comme les intercommunalités, semblent plus portées à solliciter la participation de groupes d'intérêt. Elles le sont autant plus dans des secteurs émergents, tels que le développement économique, où n'existe pas nécessairement une expertise bureaucratique constituée et où s'exprime le besoin de bénéficier de connaissances pratiques (Cadiou, 2016 : 9-41). L'expression et la pénétration des groupes d'intérêt dans la politique territoriale est possible étant donné que la gouvernance territoriale ne présente pas des situations de coopération ordonnées par la hiérarchie. Cette gouvernance s'accompagne également d'un autre phénomène décisif : « le brouillage des frontières entre institutions et groupes d'intérêt » (Cadiou, 2016 : 9-41). La territorialisation va ainsi de pair avec des bouleversements dans la représentation des intérêts. Les rapports que pouvaient entretenir les pouvoirs publics avec des

structures intermédiaires sont déstabilisés. La territorialisation politique offre des points d'entrée pour l'action des groupes en même temps qu'elle structure la définition des intérêts. Les relations ainsi esquissées rendent alors bien incertaine une ligne de démarcation entre la sphère politique et des groupes organisés autonomes. Elles deviennent également actrices du lobbying pour faire entendre leurs spécificités. L'émergence de la société civile et sa participation progressive au dialogue et à la négociation modifient profondément le mode de décision politique (Grossman, 2005 : 53-55).

La France est souvent présentée comme un pays ayant une culture politique austère à la reconnaissance, et à l'acceptation des représentants d'intérêt. Cette partie a permis de démontrer cette vision était défendue par une partie de la recherche en faisant une analyse erronée basée sur leur interprétation d'écrits de philosophes et sur leur lecture de la Révolution française. Les corps intermédiaires ont toujours existé au sein de la société française sous différentes réalités avec des termes variant d'une époque à une autre. Dans le cas la France, il est possible de dire que la culture politique a permis d'instaurer une loi d'encadrement des représentants d'intérêt, même si cette loi arrive plus tardivement que les systèmes canadiens. Les institutions européennes s'inscrivent dans une tout autre trajectoire, étant donné que le système européen s'est construit avec un système différencié (multiple) où les groupes d'intérêt ont toujours été bien été acceptés.

iii. L'Union européenne

L'Union européenne ne rejette pas les corps intermédiaires comme les deux autres systèmes, bien au contraire, les groupes d'intérêt jouent un rôle important dans l'élaboration de l'ensemble des actes de l'Union européenne (directives, règlements, décisions). Cette ouverture aux groupes d'intérêt peut s'expliquer autant par les raisons qui ont poussé les fondateurs à créer l'Union européenne, précédemment la CECA, que par son fonctionnement en lui-même, qui repose sur la codécision et sur le consensus. Deux philosophies peuvent traduire cette volonté d'inclure les groupes d'intérêt : le corporatisme et le pluralisme.

La culture politique européenne se démarque des cultures politiques canadiennes-françaises, même si, de prime abord, les fondateurs avaient instauré un système de fonctionnement très procédural qui aurait dû conduire à la fermeture et à la stabilité du processus d'élaboration de la décision. La pratique est souvent turbulente du fait de la liberté d'accès au centre de décisions, n'ayant aucune ressemblance avec le corporatisme/néocorporatisme (Grossman et Saurugger, 2002 : 5-17). Le fait d'associer étroitement des acteurs privés à la formation des politiques publiques représente un moyen d'assurer l'efficacité et la légitimité des politiques publiques. Le néocorporatisme peut expliquer l'organisation

existante entre les groupes d'intérêt et les institutions européennes, cependant l'action des groupes d'intérêt en Europe peut être vu comme un système différencié (multiple) plutôt qu'un système pluraliste (Courty et Michel, 2013 : 174).

Les institutions européennes peuvent être qualifiées de système *élite-pluraliste* (Courty et Michel, 2012 : 215), dans la mesure où ce système d'organisation reconnaît et accepte la diversité des courants d'opinion, de leurs représentants et des partis politiques. L'Union européenne est un système de gouvernance à niveaux multiples (national/européen), dans lequel aucun groupe d'intérêt n'arrive à dominer le processus décisionnel communautaire (Grossman, 2005 : 67-75). Les institutions européennes représentent une structure d'opportunité où le degré de probabilité qu'ont les groupes d'accéder au pouvoir et de « manipuler » le système politique est important, du moins plus important que dans un système étatique. (Balme et Chabanet, 2002 : 21-120). Le « système européen du lobbying » est souvent nommé « pluralisme élitaire » par des politologues. Ce système est décrit comme étant segmenté en autant de secteurs que l'Union européenne peut compter de politiques publiques. Dans chacune de ces politiques publiques il y a une pluralité d'acteur défendant leurs intérêts. Chacun de ces segments correspond à des points d'accès et des modes d'intervention développés par les représentants d'intérêt. Il est impossible de faire une généralité sur l'ensemble des groupes d'intérêt étant donné que les groupes ne se valent pas et ne sont pas égaux devant le système (Courty et *al.*, 2012 : 213-235).

Dans ce schéma *élitiste-pluraliste*, les politologues réduisent souvent le jeu politique européen à seulement une dynamique institutionnelle bruxelloise où les lobbyistes ne seraient que des acteurs politiques intéressés en n'intervenant seulement lors d'une menace réglementaire et législative. Cependant, il est plus pertinent de vérifier si les représentants d'intérêt font partie du fonctionnement politique de l'Union européenne. En effet, bien souvent les représentants d'intérêt sont vus comme des outsiders, alors qu'ils sont des permanents au même titre que les fonctionnaires ou des intermittents. Malgré l'utilisation d'une dichotomie entre agents institutionnels et agents outsiders, ils sont très proches sociologiquement à travers leur style de vie, de pensée ou de carrière. Ceux qui ont réussi à stabiliser leur carrière de lobbyiste à Bruxelles sont une autre catégorie de professionnels de la politique européenne et non juste une élite (Courty et *al.*, 2012 : 214-215).

Le système bruxellois n'est pas seulement un système *élites-pluralistes*, mais aussi un système différencié (multiple). Il est ainsi erroné de penser qu'il existe seulement des liens entre les modes économique et politique ou les intérêts industriels et financiers. La littérature s'est souvent concentrée à faire des recherches sur les groupes économiques, à démontrer la domination des représentants

d'intérêt sur la scène politique. Bien souvent ces recherches se focalisent exclusivement sur les directions générales de la Commission. Ce système différencié permet aussi de reconnaître que d'autres groupes d'intérêt, sociaux ou civils, peuvent aussi influencer et/ou avoir du poids sur la scène politique européenne. Ces groupes d'intérêt ont leur propre organisation, même s'ils ont été inclus dans les répertoires des représentants d'intérêts antérieurement aux autres groupes d'intérêts économiques. Concevoir le système bruxellois comme différencié a permis d'analyser distinctement ces différents groupes d'intérêt, de faire une différenciation entre les deux catégories pour en montrer les faiblesses de l'un et les forces des autres (Courty et Michel, 2013 : 166-187).

Cependant, l'hétérogénéité des groupes d'intérêt ne se limite pas seulement au cabinet conseil versus à la société civile. La structuration du « monde du lobbying bruxellois » est difficile à identifier étant donné qu'elle est masquée par les représentations données par les institutions européennes. Cette structuration ne repose pas sur une division selon la « culture administrative » : secteur public versus secteur privé. Ce champ est structuré à la fois par son intégration dans la vie politique et administrative européenne et par la spécialisation de ses organisations. Ce ne sont pas des critères indépendants les uns des autres, mais un chevauchement et un renforcement parfois (Courty et *al.*, 2013 : 166-187).

Le système européen repose et est avant tout défini par les relations que chaque institution européenne établit avec les différents groupes d'intérêt sur la base d'un « système d'échange ». Les institutions ont besoin d'informations, d'expertises, de légitimations fournies par ces groupes d'intérêt. En échange, ces groupes d'intérêt ont un soutien politique et financier tout en étant associé à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques (Courty et *al.*, 2013 : 166-187). Les institutions européennes n'ont pas eu le même développement que les deux autres pays pour plusieurs raisons : ce n'est tout simplement pas un pays, mais bien un regroupement supranational regroupant plusieurs pays, actuellement l'Union européenne regroupe en son sein 28 États membres (27 depuis le Brexit). Ce système supranational a été créé en 1951 avec CECA, et a eu un développement moins long que les deux autres pays étudiés. La création de l'Union européenne se fait avec le traité de Maastricht en 1992. Elle développe tout de même une culture politique qui s'inscrit dans l'acceptation de la diversité des opinions exposées bien souvent par des groupes d'intérêt de nature différente sans pour autant leur avoir tout le temps donné accès à ces différentes institutions.

Plusieurs chercheurs utilisent un schéma pluraliste pour dépeindre les relations que les institutions européennes entretiennent avec les représentants d'intérêt. Cette vision n'est pas partagée par l'ensemble des chercheurs, car certains remettent en question ce schéma préétabli provenant des travaux américains qui le reconnaissent comme le paradigme pour analyser les groupes d'intérêt dès

le début du XX^{ème} siècle. Plusieurs questions ont été soulevées : pourquoi les élites pensent-elles avec des schémas qui ne concordent pas avec les relations objectives dans lesquelles elles vivent ? Pourquoi l'activité politique est-elle symbolisée par un imaginaire retraçant la lutte d'une pluralité d'acteurs ? Le recours à un schéma pluraliste permet à ces différents acteurs de la vie politique « de vivre dans un monde symboliquement vivable, c'est-à-dire suffisamment cohérent et satisfait, à tout au moins non désespérant » (Courty, 2011 : 205-222). Ainsi il est démontré aux citoyens que toutes les luttes se passent au sein du Parlement, entre parlementaires, au nom de la Nation. Ce schéma est facilement acceptable par l'ensemble de la population qui ne connaît pas les modalités de la fabrication de la loi.

Dans le paradigme pluraliste, la notion d'influence est au centre et permet de comprendre et d'explorer les relations de pouvoir entre les détenteurs de l'autorité et les représentants de la société civile. Une fausse image est donnée sur l'influence, cette dernière ne passe pas seulement grâce à l'utilisation de certains mots, mais bien par un travail de fond et de conviction de ceux qui décident d'influencer le processus décisionnel européen.

Un autre phénomène est rarement exploité par les adeptes du pluralisme : l'homogénéité qui existe entre les représentants d'intérêt et les détenteurs du pouvoir. Les représentants d'intérêt ont souvent eu un parcours académique et professionnel similaire à celui des détenteurs du pouvoir, leur façon de penser est semblable, ce qui leur permet de leur fournir des informations qui seront conformes aux attentes de ces derniers (Courty, 2018 : 205-222). Pour beaucoup d'entre eux, ils sont passés par le Collège de Bruges qui a une double mission : « il s'agit d'une part de former une partie du personnel nécessaire pour les secrétariats permanents des futures institutions européennes et, d'autre part, de développer plus largement le sentiment d'attachement à l'idée européenne chez un ensemble de futurs responsables économiques ou politiques » (Schnabel, 1998 : 33-52). Même si une minorité d'entre eux finit en travaillant au sein des institutions européennes, nombreux finissent dans le privé ou dans les fonctions publiques nationales qui sont en lien avec les institutions communautaires (Schnabel, 1998 : 33-52). Par ailleurs, le paradigme pluraliste laisse de côté des questions qui représentent des biais importants de la représentation des intérêts au sein des institutions européennes : quels intérêts n'arrivent pas à se faire entendre ? Qui s'auto-exclut de cet espace ? Il est difficile de décrire la relation entre les institutions européennes et les représentants d'intérêt comme étant des relations avec « la » Commission européenne ou « le » Parlement européen étant donné que cette relation est finalement éclatée entre différentes sphères de compétences et non juste une relation binaire comme les recherches le présentent (Courty, 2011 : 93-111).

Les différents traités montrent une partie de la culture politique européenne en imposant les bases d'un dialogue ouvert entre les institutions européennes et les différents acteurs qui se veulent aussi transparents que réguliers. La question de la transparence est traitée à l'article 15 du TFUE qui dispose que toutes les institutions de l'UE « œuvrent dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture » afin d'assurer la responsabilité des institutions et donc la possibilité du contrôle démocratique (Union européenne, Traité de fonctionnement de l'Union européenne, 2019). La transparence du lobbying n'est pas réglementée par les traités. Cependant, l'importance de la consultation est prévue à l'article 11 (1) TUE, de sorte que les institutions de l'UE sont tenues de « donner 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 » (Union européenne, Traité de l'Union européenne, 2019). Selon le point (2) de cet article, les institutions « doivent entretenir un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile » (Union européenne, Traité de l'Union européenne, 2019). En outre, la Commission est expressément tenue de procéder à de larges consultations avec les parties concernées en vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union. Un article spécifique du traité concerne le dialogue avec les églises, associations et communautés religieuses (art. 17 (3) du TFUE). Par conséquent, l'activité de lobbying est soit entendue comme un dialogue des représentants d'intérêt avec les institutions de l'UE soit un élément de la participation des citoyens ayant une base juridique dans les Traités (Union européenne, Traité de fonctionnement de l'Union européenne, 2019).

« Dès le début de la création des institutions européennes, la Commission européenne a toujours été une institution attirant les groupes d'intérêt étant donné qu'elle représente un lieu stratégique pour influencer le processus décisionnel. Elle a toujours affiché sa préférence pour les consultations publiques où les lobbyistes jouent un rôle essentiel, elle introduit donc un biais institutionnel dans la structure d'opportunité qu'elle constitue » (Balme et *al.*, 2002 : 136-137). La Commission européenne est un moteur du processus des politiques publiques européennes, elle détient un rôle clé dans la formulation des politiques publiques dans l'Union européenne. La Commission européenne peut être vue comme : « un réseau complexe et varié et peut agir comme une « place boursière » où sont négociés les problèmes, les politiques et les intérêts. La Commission européenne est une structure d'opportunités ou une voie d'accès, particulièrement, attractive » (Balme et *al.*, 2002 : 136-137).

La Commission européenne a toujours eu une culture d'ouverture aux représentants d'intérêt, elle a besoin de ces individus autant pour avoir leurs avis dans les diverses consultations qu'elle a produites que pour l'expertise que ces derniers peuvent lui apporter. La Commission est souvent présentée

comme étant une institution européenne ayant une culture acceptant la diversité des opinions, qui s'explique par son besoin de devoir trouver un compromis dans les décisions qu'elle doit prendre. Elle est aussi dépeinte comme étant le centre du jeu politique de l'Union européenne, même si elle n'a pas le rôle d'impulsion politique qui lui est attribuée, elle est supposée détenir le monopole de l'initiative politique. Cependant, même si elle a toujours utilisé les représentants d'intérêt dans ses consultations publiques, il est possible de dire qu'elle choisissait ceux qui y participaient ainsi que ceux à qui elle donnait du financement. Aucun système d'encadrement n'a été mis en place pour les représentants d'intérêt qui influencent le processus de décision au sein de la Commission européenne, l'auto-régulation était de rigueur jusqu'en 2008 (Georkakis, 2012 : 49-59).

Dans les institutions européennes, le pouvoir du champ de l'eurocratie se mesure surtout à la capacité de ses membres à fabriquer des compromis. La « théorie du vélo » (Georkakis, 2012 : 35) est souvent utilisée pour décrire la Commission européenne « pour rester en équilibre il faut pédaler », la Commission doit toujours être en mouvement et ce peu importe le résultat du compromis. Chaque compromis, obtenu au sein de la Commission résulte de longues négociations, une variété des ralliements qui se sont opérés au cours du processus, ainsi que la dynamique qui permet de transformer tous les actes en un intérêt universel, sinon plus directement européen. Ce processus permet de cacher que la Commission n'a pas pu ou n'a pas su triompher de sa position. (Georkakis, 2012 : 16-17). Ces conditions influencent aussi la culture politique que les institutions européennes ont dû mettre en place pour cette recherche de compromis ainsi que l'intérêt général.

Les dirigeants de la Commission ont modifié les liens qu'ils entretenaient avec les représentants d'intérêt, ce qui a modifié leur culture politique. En effet, différents présidents de la Commission européenne ont eu la volonté de créer une européenne en matière de transparence qui se concrétise dans le livre vert de la *Commission européenne sur une initiative européenne en matière de transparence*. Cette initiative se décline sous la forme d'une consultation où la Commission européenne a convié tous les acteurs concernés par la question de la transparence. L'objectif de cette initiative de transparence est de lancer une grande consultation publique sur trois sujets principaux : « la nécessité d'établir un cadre plus structuré régissant les activités des représentants d'intérêt ; la recherche d'un retour d'informations sur les normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission ; l'obligation de divulgation des informations sur les bénéficiaires des fonds communautaires faisant l'objet d'une gestion partagée » (Union européenne, Commission des communautés européennes, 2007).

Ce qui est ressorti de cette consultation publique c'est la volonté « de mettre en place un système d'enregistrement facultatif incitant les lobbyistes à s'enregistrer. Parmi les incitations proposées, figure un système d'alerte automatique avertissant les lobbyistes des consultations organisées sur les questions présentant un intérêt pour eux ; un code de déontologie commun à l'ensemble des lobbyistes, ou au moins des normes minimales communes ; un système de suivi et de sanctions à appliquer en cas d'enregistrement incorrect et/ou de violation du code de déontologie. » (Union européenne, Commission des communautés européennes, 2007). Cependant, certains traits du système de l'autorégulation ont continué de prévaloir pour les informations qu'ont dû fournir les représentants d'intérêt : « Conformément au système d'autorégulation, il continuera d'incomber aux candidats à l'inscription dans le registre de calculer de façon exacte et objective le financement qu'ils reçoivent des différentes sources et de le divulguer. » (Union européenne, Commission des communautés européennes, 2007). À la suite de la présentation de ce livre vert, plusieurs critiques ont émané d'une part d'organisations à but non lucratif qui ont expliqué que c'est seulement avec un registre obligatoire pour les représentants d'intérêt que la Commission européenne pourra avoir une transparence totale, et d'autre part les représentants d'intérêt ont souligné que l'incitatif mis en place par la Commission, soit avoir des informations sur les futures consultations, ne les encouragent que faiblement à s'inscrire de leur plein gré dans le registre. Pour la Commission, dès 2007, l'obtention d'une transparence totale revient avant tout à pouvoir disposer d'une image la plus précise possible des représentants d'intérêt.

Parallèlement à cette démarche d'instaurer un système d'encadrement pour les représentants d'intérêt, la Commission européenne instaure des normes applicables aux consultations publiques qui prévoient que les parties intéressées et désireuses de présenter des observations dans le cadre de consultations sur Internet doivent être disposées à fournir à la Commission ainsi qu'au public en général des informations sur leurs objectifs et leur structure. La politique déclarée de la Commission en la matière est que « si ces informations ne sont pas communiquées, les contributions seront considérées comme des contributions individuelles » (Union européenne, Commission des communautés européennes, 2007).

On peut lire dans le livre vert que les candidats à l'inscription dans le registre doivent « souscrire à un code de déontologie, mis en œuvre de façon crédible et transparente ». Il a été montré dans la consultation la volonté d'une grande partie des participants en faveur d'une approche interinstitutionnelle en matière de transparence pour l'encadrement des représentants d'intérêt. Cette volonté est parfaitement partagée par la Commission européenne qui souhaite instaurer cette coopération avec le Parlement européen pour ainsi avoir un guichet unique d'enregistrement qui

inciterait fortement les acteurs concernés à s'inscrire. Elle invite par conséquent le Parlement européen, le Comité des régions et le Comité économique et social européen à examiner la possibilité d'une coopération plus étroite dans ce domaine (Union européenne, Commission des communautés européennes, 2007).

La Commission engage des discussions avec ces acteurs dès 2007 concernant l'élaboration d'un code de déontologie et le lancement d'un registre au printemps 2008. Après la mise en place du registre, les services de la Commission ont reçu les directives afin d'encourager activement l'inscription et le traitement à réserver aux représentants d'intérêt non-inscrits. La Commission européenne a donc instauré la première version de son registre pour les représentants d'intérêt qui souhaitent rencontrer les membres de la Commission et bénéficier des alertes sur les futures consultations de cette dernière. Un code de conduite a aussi été mis en place que les représentants d'intérêt s'inscrivant sur le registre doivent signer et s'engager à respecter. Au printemps 2009, la Commission a effectué un réexamen afin d'apprécier si le nouveau système a produit les résultats escomptés, y compris du point de vue de la couverture du groupe cible à enregistrer. Dans la négative, des mesures plus strictes étaient envisagées, qui auraient pris par exemple la forme d'un système obligatoire d'enregistrement et de déclaration (Union européenne, Commission des communautés européennes, 2007).

Toutes ces démarches s'inscrivent dans l'initiative européenne en matière de transparence entreprise par la Commission qui s'est poursuivie avec les démarches entre la Commission et le Parlement européen pour créer un registre, un code et un secrétariat commun pour traiter l'encadrement des représentants d'intérêt. Le registre commun de transparence entre la Commission et le Parlement européen est instauré après l'accord interinstitutionnel du 23 juin 2011. L'inscription demeure volontaire, mais il est demandé aux lobbyistes davantage de données que dans les registres précédents. Les inscrits doivent fournir une estimation des coûts annuels liés aux activités couvertes par le registre, le nombre de personnes impliquées dans ces activités, et d'éventuels financements reçus de l'Union européenne (Parlement européen, 2014 : 3).

La Commission continue d'instaurer une plus grande transparence en modifiant sa relation avec les représentants d'intérêt, en créant un registre commun ainsi qu'un code de conduite avec le Parlement européen, a aussi changé sa culture politique qui a été pendant très longtemps l'autorégulation quand il était question de ces acteurs. Cette culture continue d'évoluer en instaurant toujours plus de transparence : en 2014 la Commission Juncker montre dans ses orientations politiques son attachement à une réelle transparence qui jusque-là se voulait discrète. Cette orientation politique pour une plus grande transparence s'est traduite par la publication d'informations sur les réunions

que les Commissaires, leurs cabinets et les directeurs généraux ont avec les représentants d'intérêt tout en limitant les rencontres avec les personnes ou entités inscrites dans le registre commun de transparence. Ces nouvelles méthodes ont amené à ce que l'inscription sur le registre ne soit plus aussi facultative dans la mesure que les membres de la Commission ne devraient recevoir que les représentants d'intérêt figurant au registre de transparence (Blanchard, 2019).

Cette culture politique, s'inscrivant dans une ouverture basée sur un dialogue ouvert entre les institutions européennes et les différents acteurs, se veut aussi transparente que régulière. Elle est présente autant au sein de la Commission européenne que du Parlement européen, surtout depuis que ce dernier a obtenu plus poids dans le processus décisionnel européen. L'installation du processus de codécision permet autant au Parlement européen qu'au Conseil d'envoyer une proposition législative à la Commission européenne pour que cette dernière l'étudie. Ce processus de codécision a permis d'instaurer une discussion formelle entre les trois institutions où le Parlement européen ainsi que le Conseil doivent se positionner en commission sur les propositions législatives de la Commission, ces derniers peuvent adopter les propositions ou ils peuvent rajouter des amendements pour les compléter. La procédure de consultation, découlant de l'article 192 du Traité de l'Union européenne, peut être obligatoire, le cas échéant, en vertu des traités communautaires, la proposition législative n'aura force de loi que si le Parlement émet un avis ou, le cas échéant, la Commission demande au Conseil de consulter le Parlement. Le Conseil n'est pas légalement obligé de tenir compte des avis du Parlement, mais il ne peut pas prendre de décision sans l'avoir vu (Lenhann, 2009 : 40-68).

L'introduction de ces nouvelles méthodes de fonctionnements dans le processus législatif a permis de continuer de renforcer le pouvoir du Parlement européen dans ce domaine, tout en lui octroyant un pouvoir de contrôle, mais surtout un droit de veto sur les décisions prises par la Commission européenne (Scharber, 1998 : 39-70).

À mesure que le Parlement européen croît en importance et en influence, il devient de plus en plus essentiel de veiller à ce qu'il représente les intérêts des citoyens de l'Union dans l'ouverture et la transparence les plus totales. C'est dans cet état d'esprit que le Parlement européen a établi un premier registre de lobbyistes accrédités en 1995. Un premier code de conduite, instauré en 1997, définit les comportements que les représentants d'intérêt devront respecter au risque de perdre leur badge d'accréditation que leur enregistrement leur octroie. L'instauration de ce code permet de reconnaître aux citoyens européens le droit de savoir qui essaie d'influencer leurs élus européens. Le code de conduite garantit aux citoyens les principes que les représentants d'intérêt doivent respecter pour que ces derniers aient une relation saine et équilibrée avec les élus. Le Parlement européen souhaite

accorder un droit d'accès aux citoyens concernant les documents des institutions européennes sans restriction que celles définies par le règlement (CE) n°1049/2001 (Parlement européen, Transparence, 2018).

C'est donc dans le cadre de cet engagement du Parlement européen en faveur de la transparence qu'il a entrepris des négociations avec la Commission européenne pour établir un registre de transparence commun, un code de conduite et un secrétariat commun pour la gestion de ces différents outils. Le 23 juin 2011, le Parlement européen et la Commission européenne ont signé un accord interinstitutionnel sur l'établissement d'un registre commun de transparence. Cet accord a été révisé et une nouvelle version est en vigueur depuis janvier 2015. Ce registre commun permet aux citoyens d'obtenir plus aisément des informations sur les personnes ou les organisations en contact avec les institutions de l'Union européenne. Ce système de "guichet unique" facilite la procédure d'inscription des représentants d'intérêts particuliers. Le registre commun réunit les registres du Parlement et de la Commission, auparavant séparés. Dans la continuité de la démarche entreprise par la Commission Juncker, le Parlement européen a adopté au début 2019 des modifications dans son règlement interne afin de fonctionner de manière plus efficace et plus transparente. Ces modifications se traduisent par l'obligation pour les eurodéputés, les rapporteurs, les rapporteurs fictifs et les présidents de commission de rendre publiques toutes les réunions prévues avec les représentants d'intérêt inscrits au registre de transparence. Ce qui rend encore une fois le registre de transparence commun obligatoire étant donné que les députés ainsi que les autres fonctionnaires ne peuvent rencontrer que des représentants d'intérêt inscrits au registre (Parlement européen, Règlement intérieur, 2019).

Le Conseil de l'Union européenne devrait aussi instaurer, et rejoindre le registre de transparence commun étant donné qu'il est un acteur important dans le processus décisionnel européen. Un premier pas dans cette direction a été fait le 6 décembre 2017, « le Comité des représentants permanents (Coreper) est parvenu à un accord sur la position du Conseil concernant la proposition de la Commission relative à un registre de transparence obligatoire. Cela confère à la présidence un mandat pour entamer des négociations avec le Parlement européen et la Commission sur la participation du Conseil au registre de transparence parallèlement aux deux autres institutions » (Conseil de l'Union européenne, 2017). Le Conseil soutient l'approche globale de la Commission consistant à rendre obligatoire l'inscription des au registre de la transparence s'ils souhaitent participer à certaines interactions avec les décideurs de l'Union. À partir de 2014 les représentants d'intérêt doivent s'inscrire au registre pour pouvoir rencontrer des responsables des services du Secrétariat général du Conseil. Cette inscription est également requise pour participer aux réunions

d'informations thématiques, les événements publics et l'accès aux locaux du Conseil (Conseil de l'Union européenne, 2017).

Ces divers changements s'inscrivent dans la volonté de l'Union européenne d'instaurer plus de transparence dans les relations que les institutions européennes entretiennent avec les différents représentants d'intérêt. C'est pour cela que le Parlement européen continue de négocier avec la Commission européenne et le Conseil dans le but de vouloir renforcer le registre de transparence, un registre public listant les lobbyistes en relation avec les institutions européennes (Parlement européen, Transparence, 2018).

La culture politique se révèle être un indicateur important pour comprendre et expliquer le développement des groupes d'intérêt dans les trois cas d'étude. Une opposition existe dans ce développement entre d'une part le Canada et la France qui ont été réticents à ces groupes, voir totalement hostiles par moment, et d'un autre côté les institutions européennes ont toujours souhaité s'inscrire dans une certaine forme de pluralisme d'où la reconnaissance de la nécessité des groupes d'intérêt dans le fonctionnement des institutions européennes. Même si les trois cas d'étude n'ont pas eu le même cheminement sur l'acceptation des lobbys au sein de leur société, elles ont fini par reconnaître leur existence ainsi que de leur nécessité dans le fonctionnement de leur société.

Cependant, la culture politique ne permet pas d'expliquer l'élaboration et la mise en place d'un encadrement concernant les groupes d'intérêt dans les trois cas d'étude. Étant donné que la France et le Canada (le Québec et l'Ontario) étaient pendant longtemps réfractaires aux groupes d'intérêt, ils auraient dû instaurer une réglementation depuis un certain temps. Ce qui n'est pas le cas étant donné que même si le gouvernement fédéral canadien a été pionnier dans ce domaine, le Québec, l'Ontario et la France n'ont mis en place un tel système que récemment. Plutôt que d'opter pour un encadrement, pendant longtemps ces systèmes ont préféré soit interdire la formation des groupes d'intérêt, dans un premier temps, soit les laisser s'auto-réguler, dans un second temps. Paradoxalement les institutions européennes, s'inspirant d'un modèle souvent qualifié de pluraliste où les groupes d'intérêt ont été reconnus comme étant des acteurs de la consultation, ont décidé d'instaurer un système d'encadrement dans la même période que la province de l'Ontario.

Cette première partie a permis de s'interroger pour savoir si des éléments structurels expliquent la mise en place d'une réglementation encadrant les représentants d'intérêt/lobbyistes. Même si la famille politique et la culture politique permettent de comprendre la reconnaissance des représentants d'intérêt/lobbyistes, ce ne sont pas pour autant des facteurs déterminant dans l'instauration d'une

réglementation. Cette seconde partie s'interroge à savoir si ce sont des éléments conjoncturels qui expliquent la volonté des décideurs politiques d'instaurer un encadrement pour les représentants d'intérêt/lobbyistes.

B. Des éléments conjoncturels expliquant la nécessité de réglementer les pratiques des lobbyistes

L'objectif de cette partie est de démontrer que l'instauration d'une réglementation pour les représentants d'intérêt/lobbyistes au Canada, en France et au sein des institutions européennes ne s'explique pas forcément par un scandale concernant les décideurs politiques et les représentants d'intérêt/lobbyistes. L'enjeu ici est de démontrer que malgré des scandales dans certains terrains, cette caractéristique n'est pas systématiquement la cause d'une telle réglementation. Même s'il y a des « affaires » concernant des décideurs politiques et des représentants d'intérêt/lobbyistes ce n'est pas la raison principale de l'instauration d'une réglementation.

Le problème qui se pose est le suivant : comment cela se fait-il que malgré la présence d'affaire/scandales dans tous les terrains ce n'est pas pour autant la raison principale expliquant l'instauration d'une réglementation ?

a. Des scandales politiques sur le continent nord-américain ?

i. Le scandale en science politique

Les raisons poussant les hommes politiques à adopter une loi encadrant les lobbyistes peuvent être variées. Bien souvent l'image collective associée aux lobbyistes est largement négative, soit parce qu'il est assimilé à la corruption soit parce qu'il laisse présager d'importants scandales financiers, politiques et parfois les deux. Violaine Roussel (2009 : 484) définit « la notion de scandale [qui] se réfère à la réprobation que suscitent des activités jugées illégitimes dont la dénonciation interrompt le fonctionnement habituel d'un jeu social ». Plusieurs étapes sont nécessaires pour qu'un évènement soit reconnu comme un scandale en science politique. Ces différentes étapes sont désignées par la chercheuse comme le « cycle du scandale », ce cycle débutant par un évènement qui peut être qualifié « évènement inhabituel ». Cet évènement doit sortir du cercle restreint où il a émergé, les médias reprennent cet évènement à la suite d'une tierce personne qui souhaite médiatiser cet évènement. Une fois rendu public, il faut que des sanctions et des réparations soient demandées. L'ordre social sera rétabli un fois les fautifs sanctionnés et des réformes mises en place. « Le scandale a donc une dimension transformatrice et instituante des relations de pouvoir » (Roussel, 2009 : 485).

La majorité des chercheurs s'accordent pour reconnaître qu'une accusation publique ne devient un scandale que si deux conditions existent comme l'explique Pierre Lascoumes : « d'un côté, une transgression significative de normes et de valeurs reconnues ayant une fonction symbolique dans la conception dominante d'un ordre social, local ou global ; d'un autre côté, une publicisation qui est à la fois un processus de qualification particulier de l'acte et une divulgation suivie de mobilisation d'une audience » (Lascoumes, 2016). Dans les sociétés contemporaines, les individus sont de plus en plus connectés aux différents médias ce qui facilite grandement la transmission d'informations surtout en cas de scandale politique. L'information dans ce contexte est très souvent relayée par plusieurs médias nationaux ou internationaux. Qu'est qu'un scandale de nos jours ? Le scandale interroge le lien que les individus ont avec la norme sociale. Lors d'un scandale un comportement/ un fait est reconnu par le reste de la communauté comme un non-respect de la norme sociale. Cette dérive de comportement doit être dénoncée publiquement, les différentes formes de médias jouent un rôle crucial, dans cette dénonciation. Ainsi un évènement isolé devient un évènement public. Cet évènement devenu public doit provoquer l'indignation collective « ce qui se traduit par la désapprobation de la société et par une sanction des personnes concernées par ce scandale » (Boisvert, 2009 : 7-23).

Plusieurs chercheurs se sont demandé si des scandales politico-financiers pouvaient être responsables de l'élaboration et de la mise en place d'une réglementation concernant les lobbyistes. L'instrumentalisation de scandales politiques concernant des hommes politiques et des représentants d'intérêt/lobbyistes a souvent justifié l'instauration d'une réglementation. Dans d'autres cas la crainte de ces scandales explique que certains dirigeants politiques aient opté pour une réglementation et ainsi essayé d'enrayer de futurs scandales. Dans les cas étudiés, plusieurs processus d'élaboration concernant la réglementation des lobbyistes peuvent s'expliquer par d'importants scandales politiques et financiers concernant le gouvernement en place, que cela soit les députés du parlement ou les ministres voir même le Premier ministre dans certains cas. Au Canada, au Québec et en Ontario c'est à la suite d'importants scandales éclaboussant soit le gouvernement fédéral soit le gouvernement provincial, parfois les deux, qu'un encadrement est créé pour réguler les relations entre les différents lobbyistes et les hommes détenant le pouvoir politique ou administratif.

En revanche, dans les cas étudiés en Europe c'est plutôt un contexte où des affaires politiques concernant des représentants d'intérêts ont eu lieu sans que ces dernières se transforment en « scandale politique ». La volonté des hommes politiques explique leurs interrogations dans un premier temps sur ces différentes questions, pour aboutir dans un second temps sur une élaboration

et une mise en place d'une réglementation concernant les groupes d'intérêt. Le cas français est tout de même confronté à quelques affaires touchant des députés de l'Assemblée nationale, cependant ces affaires n'ont eu en aucun cas l'envergure de ceux du continent nord-américain et ils ne peuvent pas à eux seuls être la cause principale poussant les décideurs politiques à s'interroger et à élaborer une telle réglementation.

ii. Le contexte politique précédent les réglementations peut-il être la raison de ces encadrements sur le continent nord-américain ?

• Le Canada

i. Les scandales et les députés conservateurs

Les députés ont tenté à plusieurs reprises d'introduire entre 1965-1985 au niveau fédéral une réglementation pour encadrer les activités des lobbyistes parce qu'ils se disaient préoccupés d'une façon générale de la manière dont le public percevait l'administration publique ainsi que l'accès aux pouvoirs publics. Leurs efforts ont été récompensés avec l'élection en 1984 où le Parti conservateur remporte les élections avec comme Premier Ministre Brian Mulroney. C'est ce dernier qui est à l'origine du projet de loi C-89 en 1985 et qui a permis la mise en place de la *loi sur l'enregistrement des lobbyistes* en 1989 (OCDE, 2013). Cette loi s'inscrit dans la volonté partagée par plusieurs de vouloir plus d'éthique au sein de la fonction publique. Mulroney avait inclus la question de l'encadrement des lobbyistes dans ses promesses électorales pour promouvoir un ensemble de mesure d'intégrité, de déontologie, de transparence entourant l'éthique de la fonction publique, mais ni cette promesse électorale ni les députés œuvrant pour un encadrement des lobbyistes ne sont les seules raisons pouvant expliquer la mise en place de cette loi (Encyclopédie canadienne, Brian Mulroney, 2013).

Les deux premières années du mandat électoral des conservateurs ont été composées des nombreux frasques et scandales de la part de députés conservateurs, pas moins de six députés ont démissionné ou ont été congédiés du cabinet de Brian Mulroney. Plusieurs cas de népotisme de la part des députés ou des membres du cabinet ont été dénoncés par des journalistes, ainsi que l'octroi de contrats sans aucun appel d'offres. L'affaire Oerlikon Aérospatiale éclate ce qui a eu comme conséquence le renvoi du ministre des Transports André Bissonnette. En 1986, le gouvernement accorde un contrat de deux milliards de dollars à cette entreprise canado-helvétique. Le ministre a été dans l'obligation de donner sa démission l'année suivante quand la population a appris qu'il était sous enquête de la Gendarmerie

Royale du Canada dans une affaire de spéculation de terrain dans sa circonscription. Il aurait touché un million de dollars dans cette affaire de vente de terrains situés à Saint-Jean-sur-Richelieu à la compagnie d'armes Oerlikon Contraves. Bissonnette a été acquitté dans cette affaire, cependant son bras droit, Normand Ouellette, est condamné en février 1988 à rembourser un million de dollars à la compagnie et à payer une amende de 100 000 dollars (Archives de Radio-Canada, 1986).

Sinclair Stevens est nommé au poste de ministre de l'Expansion industrielle régionale et président du Comité permanent de l'expansion économique régionale quand Mulroney compose son gouvernement. Il se retire de son poste au Cabinet comme ministre en 1986, des accusations sont faites à son encontre concernant des conflits d'intérêts, une commission d'enquête est alors demandée. Cette commission d'enquête a déterminé que le ministre Sinclair Stevens a été en conflits d'intérêts à 14 occasions (Encyclopédie canadienne, 2013).

Le ministre d'État Roch La Salle a été à son tour contraint de quitter son poste en donnant sa démission du conseil des ministres en février 1987, à la suite d'allégation de trafic d'influence (Archives de Radio-Canada, 1986). Il lui a été reproché de faire du favoritisme en acceptant des pots-de-vin d'entrepreneurs pour l'octroi de contrats gouvernementaux. Cependant, au terme de plusieurs accusations, les poursuites n'ont pas abouti. À la suite de ce scandale, il décida de mettre un terme à sa carrière politique, étant donné qu'il ressentait un sentiment d'injustice après toutes les années qu'il a dévoué à la politique et au peuple canadien (Le Devoir, 2013). Michel Côté s'est également trouvé contraint de démissionner en 1988 de son poste de Ministre des Approvisionnements et des services à la suite d'allégation de trafic d'influence en négligeant de signaler un prêt personnel (Parlement du Canada, 2012).

Les 28 premiers mois du mandat des conservateurs au gouvernement ont été l'objet de nombreux scandales, même le Premier ministre a été soupçonné d'avoir reçu des pots-de-vin dans l'affaire Airbus. En 1988, une transaction a lieu entre Air Canada et Airbus, elle représente le plus important contrat d'achat dans l'aviation civile canadienne, transaction de 1,8 milliard de dollars (Archives Radio Canada, 2013). Ces nombreuses démissions ont terni l'opinion que la population canadienne avait sur les hommes politiques ainsi que sur la fonction publique, d'autant que durant sa campagne électorale Brian Mulroney avait promis une plus grande transparence ainsi qu'une plus grande éthique. Pour tenir cette promesse et redorer l'image de son gouvernement, Brian Mulroney a décidé d'instaurer une loi concernant l'encadrement des lobbyistes, ce qui permet une plus grande accessibilité des citoyens aux pouvoirs publics tout en essayant d'enrayer tous conflits d'intérêts et en instaurant d'importantes règles de déontologie et d'éthique.

Ces différentes affaires concernant plusieurs membres du gouvernement du Mulroney ont été qualifiées de scandales étant donné qu'elles ont été rendues publiques. Cette reprise médiatique ont permis de rendre public ces différentes affaires, elles ne sont donc plus connues par un groupe restreint, mais par l'ensemble de la population. Ce basculement permet de dénoncer la transgression des normes, acceptations de pots-de-vin/conflits d'intérêt, par les décideurs politiques. Cette transgression des normes est fortement condamnée autant par la population que par la presse, ce qui a eu comme répercussions la démission de ces différents décideurs politiques de leur poste et la condamnation pour certains à des amendes. Ces scandales touchant autant des membres du gouvernement, des lobbyistes que le Premier ministre, ont poussé ce dernier à tenir une de ses promesses de campagne : instaurer une loi concernant l'encadrement des lobbyistes. Cette promesse électorale, peu classique pour l'époque, avait pour objectif de permettre une plus grande transparence et une plus grande éthique. La *loi sur l'enregistrement des lobbyistes* a subi plusieurs révisions pour aboutir en 2008 à la *loi sur le lobbying*, cette volonté gouvernementale peut encore une fois s'expliquer par un important scandale touchant le gouvernement libéral : le scandale des commandites.

ii. Le scandale des commandites

Les résultats du référendum de 1995 sur l'indépendance du Québec, où le « Non » l'emporta de justesse ont eu comme conséquence de mettre « l'unité nationale » à la tête des priorités des fédéralistes au pouvoir. Jean Chrétien, Premier ministre du Canada en novembre 1993, décide de former un comité spécial dirigé par Marcel Massé avec le mandat de faire un rapport sur la stratégie que le gouvernement libéral doit mener pour faire la promotion de l'identité canadienne, ce rapport a conduit à la création et à l'instauration d'un programme de commandites (Desjardins, Jutras, Boisvert, 2008).

Ce programme fait la promotion des valeurs canadiennes et veut sensibiliser les Canadiens à ses programmes et ses services en s'associant à des activités et des organisations sportives, culturelles et communautaires dans tout le pays. Le gouvernement canadien voulait renforcer sa présence dans tout le Canada, en particulier au Québec pour essayer de contrer le mouvement indépendantiste. Plusieurs objectifs sont poursuivis avec le programme des commandites : maintenir un sentiment de cohérence et d'appartenance au sein de la population canadienne tout en faisant la promotion des valeurs. Des événements ont été organisés à travers le pays pour apporter un soutien au gouvernement fédéral. Le gouvernement canadien a souhaité conserver un lien fort avec sa population en leur rappelant les

différents services et programmes offerts par ce dernier tout en voulant favoriser la communication entre eux et la population (Desjardins et *al.*, 2008).

Le programme des commandites a été approuvé le 20 novembre 1997, il fut donc créé par le cabinet de Jean Chrétien, ayant remporté une nouvelle fois les élections en 1997, sans pour autant qu'une véritable discussion ait eu lieu sur la création de ce programme. Plusieurs demandes de crédits ont donc été déposées par Jean Chrétien et le ministre des Travaux publics, ces demandes de subvention étant justifiées par le besoin d'appuyer les priorités du gouvernement fédéral en matière de communication (Desjardins et *al.*, 2008).

Fin 1999, un premier journaliste du *Globe and Mail*, Daniel Leblanc, écrit des articles pour dénoncer les pratiques douteuses du gouvernement au pouvoir, après avoir eu recours à la loi sur l'accès à l'information pour obtenir les documents. Plusieurs articles sont sortis sur le même thème entre 1999 et 2002 et ont eu pour conséquence le déclenchement d'une enquête par la Vérificatrice Générale du Canada, Sheila Fraser, sur l'octroi de trois contrats à la firme de communication *Groupaction* (Desjardins et *al.*, 2008 : 8).

Le scandale des commandites éclate quand les canadiens apprennent en 2002 qu'ils ont payé deux fois pour un rapport sur « les possibilités de commandites », commandé par le ministère des Travaux publics et services gouvernementaux Canada (TPSGC), perdu puis soudainement retrouvé. Le coût de ce doublon se chiffre à 1, 125 millions de dollars. Cette situation déclenche une série de questions de la part de l'opposition. Ce rapport rédigé par la firme *Groupaction*, avait été commandé par le ministère des Travaux public en février 1999. Le scandale prend de l'ampleur quand ce dernier est remis aux parlementaires ainsi qu'à la presse en mars 2002. Les journalistes comparent le rapport avec celui remis en 1999 et ils vont se rendre compte que les deux documents sont presque identiques. Le gouvernement aurait donc payé deux fois le même document. L'opposition continue à questionner le gouvernement pour savoir si le premier rapport n'a jamais existé ce qui voudrait dire qu'il y aurait eu une fausse facturation. Les journalistes ont estimé qu'entre 90 % et 95 % du contenu du premier rapport provient du second rapport (Desjardins et *al.*, 2008 : 8).

Ces révélations provoquent une telle réaction autant de la part de la population que de l'opposition que le Ministre des Travaux public, Donald Boudria, demande à la Vérificatrice Générale d'examiner les rapports et de faire appel à la Gendarmerie Royale du Canada si elle constate une fraude. Il révèle qu'en fin de compte il n'y a pas deux, mais trois rapports, les deux derniers rapports découlent d'un rapport rédigé par la firme en 1996, qui cette fois-ci avait coûté 500 000 dollars au

gouvernement. Il constate aussi que ces trois rapports ont été commandés par le même fonctionnaire : Charles Guité (Desjardins et *al.*, 2008 : 15). Le programme des commandites fait l'objet, en août 2000, d'une vérification, qui a été suivie d'un plan d'action en matière de gestion par TPSGC. Un premier rapport interne de TPSGC, en octobre 2000 monte qu'Ottawa ne surveille pas suffisamment les dépenses liées à la publicité pour les événements sportifs et les festivals culturels. La Vérificatrice Générale dépose son rapport sur le programme des commandites en février 2004 et elle effectue une vérification interne de certains ministères ou organismes gouvernementaux, dont le TPSGC. Sa principale constatation est la suivante : « Depuis 1997, 250 millions de dollars ont été investis pour faire la promotion du Canada, principalement au Québec, par l'entremise d'agences de publicité, mais sur cette somme, 100 millions de dollars ont été encaissés en commission par des firmes de publicité et de nombreuses normes et politiques gouvernementales ont été transgressées » (Bureau du vérificateur général du Canada 2004).

Le rapport rendu par la vérificatrice est accablant, étant donné qu'elle dénonce la violation de toutes les règles instaurées par le Parlement et par le gouvernement fédéral durant quatre ans. Le programme des commandites est finalement quelque chose d'improvisé au lendemain du référendum de 1995 sans aucune analyse formelle ou plan stratégique. Elle souligne aussi que ceux sont toujours les mêmes agences qui ont fait les commandites, *Groupe Everest et Groupaction*, ils ont eu à eux deux plus de 40 % des commandites. Elle remet en question l'attribution de plus de 100 000 millions de dollars en commandite, tout en expliquant que très peu de contrôles, par le directeur du programme, ont eu lieu pendant cette période. Elle termine en faisant remarquer qu'il y a un manque flagrant de documentations sur ces opérations (Archives Radio Canada, 2008).

Cette situation s'explique par le fait que le gouvernement fédéral était en « guerre » contre les souverainistes. Le Premier ministre, Paul Martin, nie avoir été au courant de toute cette histoire pendant les quatre ans du programme des commandites, l'opposition réfute cette idée en expliquant qu'une grande partie des membres du Parlement, dont les députés libéraux, était au courant : l'opposition évoque le fait que cela serait étonnant que Paul Martin soit dans l'ignorance totale du programme (Archives Radio Canada, 2008). Durant le mois de mai 2004, Charles Guité et Jean Brault de Groupaction sont accusés de fraudes et les élections fédérales sont déclenchées, le parti libéral remporte les élections avec un gouvernement minoritaire le 18 juin 2004. À l'automne suivant, le Premier ministre Paul Martin met en place une Commission d'enquête sur le programme des commandites et des activités publicitaires, dirigée par le juge Gomery, appelé ci-après la *Commission Gomery*. De nombreuses auditions vont avoir lieu pendant l'année 2005. Le juge commence par interroger les fonctionnaires pour ensuite entendre les acteurs privés. Fin 2005 un premier rapport est

rendu par le Juge Gomery intitulé *Qui est responsable ?* Le juge sort un second rapport en février 2006 intitulé *Rétablir l'imputabilité*. (Archives Radio Canada, 2008). Entre les deux rapports, des élections sont déclenchées à la suite d'une motion de censure contre le gouvernement libéral de la part de l'opposition.

Une des promesses électorales du parti conservateur, élu en 2008 avec comme Premier ministre Stéphan Harper, était d'instaurer une plus grande transparence dans la fonction publique ainsi que dans le processus des élections chez les membres du gouvernement et du Parlement canadien. La conséquence de cette promesse des conservateurs est le dépôt le 11 avril 2006 du projet de *loi sur la responsabilité et son plan d'action*. Cette loi reçoit la sanction royale le 12 décembre 2006 et a pour objectifs de prévoir des règles sur les conflits d'intérêts et d'instaurer des restrictions en matière de financement électoral tout en ajoutant des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation (Canada, Loi fédérale sur la responsabilité, 2006)

Le gouvernement de Stephen Harper instaure aussi une *loi sur l'imputabilité* qui se compose d'un plan regroupant les mesures suivantes : « interdira aux particuliers et aux institutions de verser de grosses contributions aux partis politiques ; fera en sorte que les postes de charge publique ne pourront pas servir de tremplin aux activités de lobbying privé » (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2016). Cette loi permet de mettre en place un statut pour les lanceurs d'alerte tout en renforçant l'autonomie et la capacité des personnes mandatées par le Parlement comme celles de la vérification générale. Le gouvernement souhaite aussi accroître la transparence autant dans les nominations, que dans ses contacts que dans les activités de vérification au sein du gouvernement et des sociétés d'état (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2016).

Le 4 janvier 2008, le gouvernement canadien annonce l'établissement de nouvelles règles pour les lobbyistes afin d'assurer aux Canadiennes et aux Canadiens que le lobbying soit effectué de façon éthique et transparente. La loi fédérale sur la responsabilité prévoit plusieurs changements importants concernant les lobbyistes et leur pratique du métier : « créer le nouveau poste de commissaire au lobbying à titre de mandataire indépendant du Parlement ; conférer au commissaire des pouvoirs d'enquête étendus et le mandat d'assurer le respect de la nouvelle *loi sur le lobbying* ; interdire aux ministres, au personnel des cabinets de ministre, aux membres de l'équipe de transition et aux hauts fonctionnaires de s'enregistrer et d'agir à titre de lobbyistes auprès du gouvernement du Canada pendant cinq ans après avoir quitté leur poste ; interdire le versement d'honoraires conditionnels et d'autres contreparties liées aux résultats associés aux activités des lobbyistes-conseils et exiger que tout contrat ou entente avec le gouvernement comporte des dispositions interdisant le versement

d'honoraires conditionnels ; exiger que toute activité menée avec les titulaires de charge publique désignée soit enregistrée ; doubler le montant des amendes infligées aux lobbyistes qui ne se conforment pas aux exigences de la *loi sur le lobbying* » (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2016). Le gouvernement fédéral permet ainsi de réaliser un élément clé de la *loi fédérale sur la responsabilité* en faisant adopter les modifications concernant les lobbyistes et en ratifiant la nouvelle loi intitulée : *la loi sur le lobbying*. (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Communiqué de Presse, 2016).

Plusieurs chercheurs ont examiné les lois instaurées à la suite d'un scandale politique, les deux phénomènes touchant les hommes politiques au Canada peuvent être qualifiés de scandales. Étant donné qu'il y a bien eu une transgression significative de normes et de valeurs reconnues ayant une fonction symbolique dans la conception dominante d'un ordre social surtout avec le scandale des commandites (critère 1) ; ainsi qu'une publicisation avec les différents médias canadiens qui ont permis à un processus de qualification particulier de l'acte et une divulgation suivie de mobilisation d'une audience (critère 2). Plusieurs événements du programme des commandites s'inscrivent dans le « cycle du scandale » (Roussel, 2009 : 484) , ce qui permet de le qualifier de « scandale des commandites ». Les demandes de subvention de la part du Premier ministre et du gouvernement pour appuyer les priorités fédérales représentent l'évènement déterminant qui a été rendu public par la presse pour souligner le caractère douteux de ces subventions. Plusieurs révélations concernant l'utilisation de l'argent public et le comportement inacceptable de la part des membres du Parti libéral et du gouvernement provoquent l'indignation générale de la part de l'opposition et de la population canadienne. Cette indignation a été renforcée par le rapport de la vérificatrice générale qui confirme toutes les malversations de la part de certains membres du gouvernement et qui condamne officiellement les agissements de ces derniers. Pour terminer par une réaction des pouvoirs publics : le déclenchement des élections se soldera par une défaite des libéraux qui verront les conservateurs revenir au pouvoir et l'instauration de plusieurs lois pour une plus grande transparence tout en voulant éviter des conflits d'intérêt. L'une de ces lois est l'instauration de la nouvelle loi concernant le lobbying en 2008 : la loi sur le lobbying.

Les raisons qui expliquent le comportement de ces membres du gouvernement sont inacceptables pour la population. Comme l'expliquent les auteurs, ils bafouent les trois principes fondamentaux d'un gouvernement responsable : la responsabilité, l'obligation de rendre des comptes et l'obligation de s'expliquer. Leur réaction après le rapport de la vérificatrice générale où ils ne reconnaissent pas leur implication salit l'administration fédérale. Ils se déshonorent en refusant de reconnaître leur responsabilité. Ce qui augmente le cynisme et la perte de confiance dans la population pour

l'ensemble du milieu politique et administratif. Leur comportement démontre aussi qu'ils n'ont pas été sensibles à la dimension éthique qui doit guider l'administration fédérale et les partis politiques. Leur façon d'agir pendant le programme des commandites est dénoncé et condamné. Ils n'ont écouté aucune mise en garde. Jean Pelletier ne s'est pas acquitté de la responsabilité normale qui aurait dû découler des fonctions particulières que lui avait confié Jean Chrétien. Alfonso Gagliano s'est retrouvé dans une posture de conflit d'intérêt étant donné qu'il est en même temps Ministre des travaux publics et responsable des financements du Parti Libéral au Québec. Il est doublement responsable autant en tant que ministre, il a une responsabilité ministérielle, qu'en tant que responsable du financement du parti au vu du détournement de l'argent des commandites (Boisvert et Desjardins, 2006).

Le détournement de l'argent public par ces responsables politiques a symbolisé pour la population canadienne la ligne à ne pas franchir pour garantir la démocratie canadienne. La découverte du financement occulte rend ce scandale totalement immoral étant donné qu'il s'agit d'une atteinte directe au principe sacré que constitue la démocratie » (Boisvert et *al.*, 2006). En utilisant l'argent public pour maintenir au pouvoir le Parti Libéral, ces membres apparaissent comme étant immoraux et qui ont mené des campagnes électorales de manière malhonnête. Cela remet aussi en question l'objectif fondamental de ce programme qui était de « sauver le Canada et de livrer une guerre sans merci aux séparatistes » (Boisvert et *al.*, 2006). Il n'est pas permis dans une démocratie que des personnes s'octroient le droit de lier la survie d'un pays au maintien au pouvoir d'un parti politique en particulier.

Ce scandale des commandites a aussi révélé un autre problème de fonctionnement dans l'administration fédérale et dans le comportement attendu par un fonctionnaire. L'éclatement du scandale a démontré les dérives présentes au sein de l'administration fédérale canadienne. Ces fonctionnaires ainsi que ces hommes politiques se pensaient au-dessus des règles éthiques et déontologiques au vu de leur positionnement autant dans l'administration fédérale que dans la sphère politique. Ce qui a justifié leurs actions dont celles de ne pas vouloir reconnaître que leur comportement ne respecte pas l'éthique exigée au sein de l'administration fédérale ou comme membre du gouvernement ou comme élu. Les fonctionnaires ont la même charge publique qu'un élu, ce dernier doit rendre des comptes aux citoyens étant donné qu'ils sont les prestataires des services publics (Bernier, 2006).

Ce scandale a aussi permis de mettre en lumière les dérives possibles du fonctionnement de l'administration fédérale. Au sein de l'institution de la fonction publique il est entendu que le

fonctionnaire doit obéissance aux supérieurs immédiats ou hiérarchiques, cependant la structure hiérarchique dans ce type d'institution est tellement imposante qu'il est difficile pour les cadres ou les fonctionnaires subalternes de dénoncer les cas de malversation ou une mauvaise administration d'un supérieur. Il faut permettre aux fonctionnaires de pouvoir avoir un recours pour sortir ou signaler une situation qui va à l'encontre du code déontologique, d'une procédure officielle ou d'une loi. Ces derniers doivent avoir la possibilité de refuser d'exécuter un ordre sans avoir peur ou craindre des répercussions à l'encontre de leur travail, leur poste ou leur personne. Finalement, il faut permettre aux fonctionnaires de pouvoir interroger un ordre donné, de pouvoir vérifier le bienfondé de l'ordre ou d'interroger une personne dans la hiérarchie. Il ne devrait pas être compliqué de pouvoir signaler un comportement qui ne respecte pas le code de déontologie et l'éthique de l'institution de la fonction publique. Tolérer cette impossibilité d'alerter met en péril tout le fonctionnement de l'administration ainsi que la relation de confiance entre cette dernière et les citoyens canadiens (Bernier, 2006).

Ce scandale des commandites révèle également des points positifs. Cela a permis de réaffirmer un socle de valeurs communes, représentant la base de la démocratie canadienne, tout en vérifiant l'attachement collectif des individus aux normes qui ont été transgressées. Cela a aussi permis de montrer, d'après cet auteur, le rôle que peut jouer la transparence dans un scandale politique. Le manque de transparence constitue souvent l'origine du problème qui se transforme en un scandale politique que le dénouement où elle apparaît comme étant la solution pour résoudre ce scandale et pour enrayer de futurs scandales. Dans de nombreux scandales politiques, comme ceux du Canada, les institutions ainsi que le gouvernement utilisent la transparence comme une ressource qui permet d'apporter un apaisement sans pour autant s'attaquer aux problèmes de fond. Ils donnent ainsi l'impression de prendre conscience du problème en instaurant une plus grande transparence autant dans l'administration que dans la sphère politique. Cependant, bien souvent cette volonté d'instaurer une plus grande transparence n'est pas poussée assez loin par les institutions compétentes. Ces démarches entreprises sont souvent vues comme un effet placebo à un moment de crise où il faut agir dans l'urgence (Jacob, 2006).

A cet égard, Pierre Lascoumes met en garde sur ces lois mises en place par les hommes politiques à la suite de scandales, c'est ce qu'il appelle « la législation de panique » (Lascoumes, 2013). La panique n'est pas souvent mauvaise conseillère, les gouvernements ont tendance à mettre beaucoup de nouvelles règles, comme réponses aux différents scandales, cependant ces règles/ces lois vont être molles, souvent dépourvues de sanctions ou elles sont peu appliquées. Il explique cette situation en disant que bien souvent ce n'est pas une institution de contrôle et/ou les membres du gouvernement dénoncent une situation de corruption ou de népotisme, mais dans bien des cas cette dénonciation

arrive souvent par un acteur privé, un lanceur d'alerte, ou par les médias. Dans les deux scandales qui ont touché le gouvernement canadien, ce n'est pas une institution de contrôle qui a lancé l'alerte sur ces différentes situations mais la presse qui a dénoncé ces relations ou ces situations ambiguës. Souvent, les gouvernements promettent une plus grande transparence à la suite d'un important scandale. Pierre Lascoumes explique que cette promesse n'est en fin de compte qu'un leurre. L'importance n'est pas d'apporter une plus grande transparence, mais « la question est celle des obligations à révéler, de leur ampleur, de leur contrôle et de la sanction de la dissimulation » (Lascoumes, 2013). La mise en place d'un tel cadre permet d'instaurer les bases pour fonder une confiance politique chez les citoyens plutôt qu'en faisant la promotion d'une grande transparence.

Toutes ces mises en garde avec ces législations produites à la suite de scandales rejoignent les conclusions de Virginia Gray et David Lowery concernant l'encadrement des lobbyistes dans les différents États américains. Bien souvent, ces législations ont été instaurées après d'importants scandales, ainsi que les révisions qui ont pu avoir lieu dernièrement. Les démarches entreprises par ces différents gouvernements s'inscrivent dans ce que l'auteur qualifie d'une « politique symbolique » étant donné que les hommes politiques espèrent ainsi calmer les citoyens mécontents sans forcément apporter de changements majeurs au système en place. Il est vrai que les différentes lois canadiennes sur le lobbying s'inscrivaient dans une volonté de la part du gouvernement d'instaurer une plus grande transparence, cependant les scandales qui ont touché ces hommes ont sûrement accéléré cette volonté (Gray et Lowery, 1997 : 139-147).

Ce problème de ne pas aller en profondeur lors d'un scandale politique pour comprendre les causes principales et apporter des changements sur le long terme s'explique aussi du fait du traitement médiatique. Les journalistes - peu spécialisés sur les lobbys et sur les scandales politiques – cherchent plutôt créer du sensationnel. Ils s'intéressent plus à l'évènement qu'aux causes sous-jacentes du scandale. Cet état de fait s'explique par la concurrence croissante de l'industrie médiatique, les médias se penchent sur « la personne » et non sur le groupe ; aux faits qui font avancer le récit et non ceux qui l'expliquent. (Courty, 2018, p.33-57). Cette dérive de traitement médiatique est encore plus problématique étant donné que les médias jouent un rôle important dans la transformation d'une « affaire » en scandale. En effet, le basculement d'une affaire politique à un scandale dépend de la réaction de la presse. Plus la réaction de la presse sera importante, l'affaire se transformera donc en scandale, ce qui traduit une violation de la norme et de l'ordre sociétal (Wickberg, 2006).

Il est aussi permis de se demander si finalement la rapidité et le contexte dans lequel la loi sur le lobbying a été faite n'auront pas de répercussions dans le futur et si elle pourra empêcher de futurs

scandales politiques en lien avec des lobbyistes. Le gouvernement fédéral canadien n'a pas été le seul à être concerné par des scandales touchant ses membres. Le gouvernement ontarien a œuvré dans cette direction après s'être rendu compte que des actions du gouvernement pouvaient être vues comme des conflits d'intérêts.

- **Ontario**

La province de l'Ontario, en voulant éviter que ces gouvernements soient entachés par des scandales politiques, a donc été la première des provinces canadiennes à instaurer une loi encadrant les lobbyistes à la suite de scandales politiques. L'Ontario a été le pionnier parmi les provinces canadiennes à créer la fonction de commissaire à l'éthique des 1988. Cette décision pourrait être vue comme une réaction à la vague de scandales touchant le gouvernement de Brian Mulroney dans les années 80. Cette situation particulière aurait pu d'une certaine façon pousser d'autres gouvernements provinciaux à s'intéresser aux questions concernant les relations existantes entre les responsables d'une charge publique et les lobbyistes, du moins dans la possibilité où un titulaire d'une charge publique se retrouve dans une situation de conflit d'intérêt. Ce questionnement s'inscrit dans une volonté de vouloir instaurer une plus grande transparence et une plus grande éthique autant dans la fonction publique que dans le gouvernement.

Les raisons poussant le gouvernement ontarien à se doter d'un commissaire à l'éthique ainsi que de plusieurs outils, dont une réglementation concernant les lobbyistes, ne proviennent pas seulement de la situation scandaleuse du gouvernement fédéral. Certains membres du gouvernement ontarien ont aussi un comportement qui les met dans une situation de conflit d'intérêts. À cette époque aucune loi ontarienne n'interdisait le conflit d'intérêts pour les membres de la législature ainsi que pour leur famille. Il avait été instauré des directives à suivre pour éviter les conflits d'intérêts. Par exemple, il était interdit aux ministres et à leurs conjoints de conclure des contrats avec le gouvernement ou ils devaient éviter de se retrouver dans une situation où la décision pourrait entraîner un bénéfice personnel pour le ministre ou sa famille.

Une première affaire éclate en 1986, les accusations sont portées contre une entreprise associée au mari de la Présidente du Conseil, Eleanor Caplan, qui a bénéficié d'un financement du gouvernement provincial. Il a été décidé que le Comité permanent des comptes publics de l'Assemblée législative mène une enquête sur ce financement. Le Comité a conclu que même s'il n'y avait aucune preuve d'acte répréhensible, les lignes directrices du Premier ministre, sur le bon comportement à adopter par les membres de la législature, avaient été enfreintes. Le Comité a recommandé que ces

directives soient remplacées par des dispositions législatives et qu'un conseiller indépendant en éthique soit mis à la disposition des membres de la législature pour les aider à se conformer à la loi (Ontario, Standing Committee on Public Accounts, 1986 : 28-29). Pendant que la situation du mari et de la Présidente du Conseil font l'objet d'une enquête, les journalistes découvrent que le ministre du Développement du Nord et des Mines, le Ministre Fontaine, n'a pas divulgué publiquement tous ses avoirs dans des compagnies forestières. Le Premier ministre Peterson, demande une enquête par un autre comité de la législature qui conclut que le Ministre Fontaine n'a pas non plus respecté les directives données par le Premier Ministre. Ce dernier a été critiqué pour ne pas avoir veillé à ce que ces ministres respectent les directives afin d'éviter d'être dans une position de conflit d'intérêts.

L'affaire Fontaine a fait beaucoup de vagues dans les journaux ce qui a suscité une publicité négative pour le gouvernement en place seulement quelques semaines après le début de l'enquête Caplan. Le Ministre du Développement du Nord et des Mines a été accusé par l'opposition de ne pas avoir divulgué tous ses avoirs dans des compagnies forestières, comme l'exigeaient les directives du Premier Ministre. Cette affaire a fait l'objet d'une enquête par le Comité permanent de l'Assemblée législative, qui a été publiée à peu près à la même période que la publication du rapport Caplan. Le Comité a conclu que le Ministre Fontaine avait enfreint les directives du Premier Ministre dans trois points importants : en négligeant de divulguer toutes ses participations dans trois sociétés forestières, et à de nombreux égards en ne se retirant pas de situations de conflits d'intérêts concernant ses décisions. Le Premier Ministre a également été blâmé de pas avoir veillé à ce que ses ministres se conforment aux directives et éviter de se retrouver dans une situation de conflit d'intérêts (Ontario, Standing Committee on Legislative Assembly, 1986 : 28-29).

En réponse, le Premier ministre Peterson a demandé à l'ancien lieutenant-gouverneur, John Black Aird, d'examiner dans quelles mesures les membres du Cabinet se conforment aux lignes directrices et de recommander des améliorations. L'ancien lieutenant-gouverneur a constaté que quinze membres du Cabinet, y compris le Premier Ministre, avaient violé les lignes directrices de façon mineure étant donné que les lignes directrices n'étaient pas claires. Il appuie la recommandation du Comité permanent des comptes publics selon laquelle les lignes directrices devraient être remplacées par des lois et qu'un conseiller indépendant devrait être nommé commissaire à l'éthique. John Black Aird est d'avis plutôt que d'exiger des membres du Cabinet qu'ils se défassent de toutes participations dans des sociétés publiques, il recommande une loi qui exigerait la divulgation publique complète des biens personnels des ministres et de leurs conjoints, et de la récusation de la prise de décisions dans des situations de conflits d'intérêt potentiel. Il a recommandé que le commissaire à l'éthique ait les pouvoirs d'un commissaire en vertu de la loi pour ainsi pouvoir mener des enquêtes

publiques, qu'il soit un agent indépendant de la législature. Le commissaire aurait un double rôle : conseiller les ministres sur leurs obligations en vertu de la loi et enquêter sur les allégations selon lesquelles les règles prévues par la loi auraient pu être enfreintes (Black aird, 1986 : 38-51).

Le gouvernement de Peterson a mis en œuvre les recommandations de l'ancien lieutenant-gouverneur : en 1987 une loi a été rédigée. Cependant cette dernière est plus large que celle recommander par John Black Aird étant donné qu'elle s'applique non seulement aux membres du Cabinet, mais à tous les membres de la législature. La réponse apportée par le gouvernement libéral a été d'instaurer une loi dès 1988 sur les *Conflicts d'intérêts*, amendé en 1994 pour devenir *Member's Integrity Act*. La loi exigeait également que le Commissaire à l'éthique rende des rapports annuels publics. Aird a été nommé comme commissaire intérimaire à l'éthique et, en 1988 l'ancien juge en chef, Gregory Evans, a été choisi par l'Assemblée législative comme premier Commissaire à l'éthique permanent au Canada (Black aird, 1986 : 38-51).

En Ontario, le Commissaire à l'éthique, renommé en 1994 Commissaire à l'intégrité, est nommé par un vote de la législation pour des mandats renouvelables de cinq ans. La loi interdit donc aux ministres et aux autres députés d'utiliser leur fonction publique pour défendre leurs intérêts privés ou pour servir les intérêts privés d'autrui. Les membres doivent rencontrer le commissaire dans les trois mois suivant leur élection et une fois par an pour discuter du respect de la loi. Il semble que les députés trouvent les services du commissaire à l'intégrité utile. Entre 1988 et 1996, le commissaire a reçu 740 demandes de renseignements de députés, y compris de ministres. La plupart de ces enquêtes concernaient des situations dans lesquelles un membre ne savait pas si une situation particulière pouvait constituer un conflit d'intérêts potentiel. En moyenne, le commissaire a constaté qu'environ un quart des demandes de renseignements décrivaient une situation de conflit d'intérêts potentiel. Étant donné que les membres qui ont demandé une enquête ne savaient pas si une situation particulière pouvait être un conflit d'intérêts, il est possible de conclure que le mécanisme d'enquête a probablement empêché les députés de se retrouver dans un nombre important de situations réelles de conflits d'intérêts (Ontario, Office of the Integrity Commissioner, 1988).

Du fait de cette volonté de la part des différents gouvernements ontariens, de vouloir instaurer une plus grande transparence et une plus grande éthique dans la fonction publique, le Bureau du commissaire à l'intégrité a continué d'instituer d'autres lois pour ainsi remplir son mandat à régir les actions des membres de la législature. Plus de 10 ans après la *Conflict of Interest Act*, l'Ontario est encore la première, en 1999 avec *Lobbyists Registration Act*, à se doter d'une loi encadrant les relations entre les lobbys et les membres de la législature. Le gouvernement ontarien a continué de

légiférer sur ces questions pendant les années 2000 en instaurant *Cabinet Ministers and Opposition Leaders Expenses Review and Accountability Act* en 2002 (Le Bureau du commissaire à l'intégrité, Examen des dépenses – Aperçu, 2017), le *Public Service of Ontario Act* en 2006 et en 2009 le *Public Sector Expenses Review Act*. (Le Bureau du commissaire à l'intégrité, Respecter l'éthique parle personnel des ministres, 2017). Cette volonté de continuer de légiférer, sans pour autant avoir eu de scandale en Ontario, peut s'expliquer par les scandales touchant d'autres régions comme le scandale Abramoff concernant l'administration américaine à Washington.

La province de l'Ontario a été la première province du Canada à instaurer une loi sur le lobbying et ainsi pouvoir œuvrer dans la prévention d'éventuels scandales touchant les titulaires d'une charge publique. Elle a marché dans les pas du gouvernement fédéral pour ces questions en souhaitant instaurer une plus grande éthique et une plus grande transparence au sein de la fonction publique et des membres du gouvernement. Le gouvernement fédéral a cependant fait face à de plus importants scandales que l'Ontario. Le Québec s'est aussi doté d'une loi concernant les lobbys au début des années 2000, c'était aussi en réaction à un important scandale touchant le gouvernement péquiste au pouvoir à l'époque.

- **Québec**

- i. **Oxygène 9**

Le gouvernement fédéral et le gouvernement ontarien n'ont pas été les seuls touchés par d'importants scandales politiques provoquant l'élaboration et l'adoption de loi concernant les activités des lobbyistes. Le Québec est concerné par une situation similaire au début des années 2000. La fin de l'année 2001 se traduit par plusieurs importantes défaites électorales pour le *Parti Québécois*. Au printemps de la même année, le parti Québécois perd les circonscriptions de Mercier, de Jonquière Lavolette deux comtés reconnus comme étant des « châteaux forts péquistes ». Une forte lutte s'installe aussi au sein du parti Québécois pour la direction du ministère de l'Économie entre M. Baril, déjà ébranlé par les multiples défaites électorales, et Madame Pauline Marois grande rivale du Premier ministre Landry. Une tension s'installe à l'intérieur du Parti entre le clan Landry et le clan Marois (Roy, 2008).

Le scandale éclate au début de l'année suivante quand les journalistes révèlent que le ministre de l'Économie, Gilles Baril et André Desroches sont en vacances ensemble au Mexique pour célébrer les fêtes de fin d'année en famille. André Desroches ami de longue date et ancien organisateur

politique de M. Baril utilise son amitié avec le ministre pour faire des affaires et faire fructifier sa firme de conseil : *Oxygène 9*. Ce que les médias dénoncent c'est le lien de proximité entre les deux hommes. Le 18 janvier 2002, Gilles Baril se dit victime de cette histoire tout en reconnaissant que la relation qu'il entretient avec Desroches peut être mal perçue par la population ainsi que par les médias. Il est aussi choqué de la manière dont son ami André Desroches est entaché par les médias alors qu'il considère que ce dernier a toujours travaillé en toute légalité. Pour remédier à ce type de situations ambiguës, le ministre propose de créer une loi pour encadrer les lobbyistes et leurs relations avec les hommes politiques (Lessard, 2002 : A1).

Parallèlement, les journalistes expliquent qu'*Oxygène 9* a eu plusieurs clients dans le secteur public, comme la Société des Transport de Montréal qui a retenu les services de M. Desroches pour obtenir des subventions du Ministre Gilles Baril. M. Desroches a été payé 20 000 dollars par mois pendant deux mois et demi pour son travail. La firme *Oxygène 9* fournissait des services pour la préparation des dossiers à Investissement Québec avec à la clé un accès privilégié au Cabinet du Ministre Baril (Lessard, 2002 : A1).

Le scandale prend de l'ampleur quand il est révélé que plusieurs membres du gouvernement péquiste étaient présents lors de la fête de Noël organisée par la firme *Oxygène 9* confirmant les liens étroits entre la firme et les membres du Parti québécois. Parmi les invités était aussi présent Jacques Fortin, président de la Société des Transport de Montréal, l'ancien Premier ministre, Pierre Marc Jonhson, président du Regroupement des événements majeurs du Québec (REMI) qui a eu recours à *Oxygène 9*, Paul Gauthier et Sylvain Labarre, de la firme LG2 qui partagent le même étage qu'*Oxygène 9* pour leurs bureaux. Enfin, se trouvait à cette fête un ami de longue date de M. Landry, Jacques Laurent, président du conseil d'administration d'Hydro-Québec. Pendant cette même soirée, les membres d'une autre firme étaient présents : LG2 partageant le même étage qu'*Oxygène 9* ce qui permet de conclure que cette firme bénéficie aussi d'entrées privilégiées au sein du gouvernement péquiste (Lessard, 2002, A3).

Un second cocktail est organisé par la firme *Oxygène 9* où encore une fois plusieurs membres du gouvernement péquiste sont invités dont Pauline Marois, son mari, président de la Société Générale de Financement. Parmi les invités à cette soirée, le Ministre Gilles Baril est aussi présent. Les journalistes révèlent que les invitations pour ce cocktail proviennent de Raymond Bréard, cofondateur de la firme *Oxygène 9* et le directeur général du *Parti québécois*. Une de ses bonnes connaissances est aussi invitée, Nicole Adrienne Brodeur, de la firme de communication Mélicom, firme ayant réussi à décrocher deux contrats du ministère de Gilles Baril. À la suite de la publication de ces différents

articles de journaux évoquant les deux soirées organisées par la firme Oxygène 9, Raymond Bréard reconnaît que le rapprochement qu'il y a eu durant ces soirées entre les différents clients de la firme Oxygène 9 et les différents membres du gouvernement péquiste pouvait être mal vu par les citoyens, et que ces situations pouvaient apparaître comme étant ambiguës (Lessard, 2002, A3).

À la suite des articles de journaux dénonçant cette relation entre la firme *Oxygène 9* et les membres du gouvernement péquiste, ce dernier annonce le 24 janvier 2002, la création d'un encadrement des lobbys, sans pour autant donner des détails sur cet encadrement. Bernard Landry, Premier ministre du Québec, décide de faire un remaniement ministériel, pour essayer de calmer les nombreuses critiques faites à l'égard de ses ministres. Le ministre Baril perd son poste de ministre de l'Industrie et du Commerce, et sa collègue Pauline Marois le remplace, pendant qu'il obtient le poste de ministre d'État aux Ressources naturelles et aux régions responsables du développement du Nord du Québec.

Malgré l'évocation d'un projet de loi encadrant les lobbyistes et le remaniement ministériel, un nouvel article dans *Le Devoir* continue d'alimenter le scandale concernant les membres du Parti québécois. Cette fois-ci le scandale touche Raymond Bréard, directeur général du Parti québécois et cofondateur de la firme Oxygène 9. L'article explique que Raymond Bréard a permis l'obtention d'une subvention gouvernementale destinée à l'industrie culturelle, étant donné qu'il est représentant au regroupement des événements majeurs internationaux. Après avoir quitté ses fonctions en 1998 en tant que chef de Cabinet de Bernard Landry, il a touché 200 000 \$ de commission comme conseil et actionnaire de la Firme Oxygène 9. Il est révélé que M. Bréard a utilisé sa relation avec Bernard Landry pour obtenir plusieurs subventions à la fin des années 1999. Cela confirme que les membres de la firme Oxygène 9 ont des entrées privilégiées avec le gouvernement péquiste (Levesque, 2002, A1).

Cette nouvelle affaire survient en plein Conseil National du Parti Québécois. Étant donné que Bréard est toujours le directeur général du Parti québécois, cela met le parti en mauvaise posture. Du coup, le 10 février 2002 plusieurs ministres se dissocient du conseil exécutif du Parti québécois, ce qui a comme principale conséquence la démission le lendemain de M. Bréard de ses fonctions partisanses. L'opposition réclame une enquête publique au Premier Ministre, Bernard Landry, pour faire la lumière sur ce vaste scandale reposant sur de nombreux conflits d'intérêts, et sur du favoritisme de la part des membres du gouvernement. Le 12 février 2002, le Ministre Gilles Baril décide lui aussi de démissionner de ses fonctions ministérielles, se déclarant « fatigué et attristé par la tourmente des dernières semaines » (Roy, 2008).

Les démissions de Bréard et Baril auraient sûrement pu calmer la tempête médiatique entourant le Parti québécois si les médias n'avaient pas dénoncé le comportement de plusieurs ministres favorisant la firme *Oxygène 9*. Plusieurs ministres ont recommandé les services de la firme Oxygène 9 à des entreprises pour l'obtention de subventions. Les médias dénoncent le cas du Ministre Sylvain Simard. Ce dernier, président du Conseil du Trésor et Ministre responsable de l'Outaouais, a recommandé à plusieurs reprises à une entreprise de haute technologie de l'Outaouais de retenir les services d'Oxygène 9 pour obtenir une subvention. Ce n'est pas un cas isolé, étant donné qu'un entrepreneur d'Ottawa, Myles Kennedy, explique qu'un ministre lui a remis une note où il lui était conseillé de travailler avec la firme Oxygène 9 afin de trouver les deux millions qu'il manquait pour son projet (Lessard, 2002, A1).

Le dernier épisode de ce scandale en avril 2002, débouchant sur l'élaboration et l'adoption à l'unanimité de la *loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, commence lorsque les médias racontent que le Ministre du Tourisme a commandé deux études à la firme Oxygène 9 pour un montant total de 45 000 \$, et qu'il ne tiendra même pas compte des conclusions de ces deux études. Cette histoire traduit la violation d'une norme et la mobilisation de plusieurs secteurs de la société ce que l'opposition explique qu'en fin de compte c'est un seul rapport scindé en deux pour éviter les appels d'offres. La firme Oxygène 9 a été choisie pour sa réputation d'obtenir facilement des subventions du gouvernement, cette pratique est peu courante dans les autres systèmes étudiés. Le fait aussi d'avoir scindé le rapport en deux et donc d'éviter les appels d'offres est un cas flagrant de favoritisme à l'égard de cette firme par le gouvernement, ce qui le place en situation de conflits d'intérêts (Lessard, 2002, A6).

L'accumulation de ces multiples scandales a permis de dénoncer de nombreuses situations de conflits d'intérêts, de favoritisme, mais surtout un manque de jugement éthique de la part du gouvernement péquiste. La confiance de la population envers son gouvernement est entachée, il est souligné l'iniquité de ce dernier dans le processus d'attribution des subventions, la perte de l'indépendance des élus. Le gouvernement péquiste décide d'instaurer des mesures pour éviter que ces situations de proximité entre des firmes de lobbyistes et le gouvernement ne se reproduisent plus. Paul Bégin, alors Ministre de la Justice, souhaite qu'il soit instauré une loi sur le lobbyisme plus contraignante que celle existante à Ottawa. Le Premier ministre québécois, Bernard Landry, a voulu faire adopter une loi encadrant les relations entre les titulaires d'une charge publique et les lobbyistes. Cette loi avait pour objectif de garantir les comportements éthiques des membres de la sphère politique. Cette loi en garantissant un comportement éthique devait aussi permettre d'enrayer de futurs scandales politiques entre les titulaires d'une charge publique et les lobbyistes. Le projet de loi déposé le 16 avril 2002

concerne l'enregistrement des lobbyistes, la divulgation de leurs activités et l'imposition un code de déontologie pour les lobbyistes. « Le projet de loi prévoit également des sanctions en cas d'infraction au code, tout en établissant des règles d'après-mandat pour les hommes politiques. Il sera aussi question de créer la fonction d'un commissaire au lobbying relevant de l'Assemblée nationale. Le 13 juin 2002, la *loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* est votée à l'unanimité et entre en vigueur » (Yates et Beauchamp, 2008 : 291-316).

Les systèmes canadiens ont été tous les trois touchés par d'importants scandales politiques qui concernent à chaque fois des décideurs politiques et des lobbyistes. Ces différents scandales ont eu d'importantes répercussions dans ces systèmes politiques, ils sont l'une des raisons expliquant la mise en place d'une réglementation concernant les lobbyistes. Les systèmes canadiens ne sont pas les seuls à avoir été touchés par des scandales qui ont eu des répercussions sur la relation entre les décideurs politiques et les représentants d'intérêt. Les députés français et européens ont été touchés par des « affaires politiques » n'ayant pas l'envergure d'un scandale politique. Ces affaires politiques ne sont pas la raison principale expliquant la mise en place d'une réglementation des représentants d'intérêt.

b. Des affaires politiques sur le continent européen

i. Des « scandales » dans l'arène de l'Assemblée nationale ?

La volonté française d'instaurer un encadrement des représentants d'intérêt au sein de l'Assemblée Nationale et du Sénat ne peut s'expliquer par d'importants scandales comme ce fut le cas pour le continent nord-américain. Plusieurs incidents ont effectivement touché le périmètre de l'Assemblée nationale, mais ils n'ont pas la même envergure qu'au Canada ni les mêmes répercussions dans la presse et dans la population française, ce qui a eu peu de conséquences pour les représentants d'intérêt.

Ces projets d'instaurer un encadrement au sein de l'Assemblée nationale peuvent se comprendre par un contexte propice à ces changements, même si plusieurs affaires ont tout de même touché l'enceinte de celle-ci. Bien avant que les parlementaires s'intéressent à la mise en place d'une réglementation concernant les représentants d'intérêt, ces derniers devaient s'autoréguler, ce que l'Association française des conseils en lobbying (AFCL) revendiquait et qui pouvait être vu comme une première mobilisation en faveur d'un statut professionnel. Cette reconnaissance professionnelle a commencé

bien avant les scandales qui touchent les parlementaires. Elle a débuté avec l'alternance politique des années 1980, une double mouvance s'amorce, d'abord dans les métiers du conseil, il y a l'apparition des premiers consultants qui revendiquent l'usage exclusif d'une nouvelle prestation : le lobbying ; et cette alternance amène des représentants d'intérêt titulaire à redéfinir leur fonction professionnelle en décidant de se spécialiser quasi exclusivement sur les relations avec les institutions. Cette volonté d'avoir une reconnaissance professionnelle se poursuit avec la mise en place d'une pétition en 2004 pour obtenir une vraie réglementation du lobbying en France, cette action est toujours l'œuvre de l'AFCL (Courty et Milet, 2018 : 19-20).

Un second groupe d'acteurs, souhaitant aussi une réglementation pour les représentants d'intérêt, apparaît pendant en parallèle avec la transformation professionnelle des métiers du conseil. L'apparition d'associations spécialisées dans la demande d'une plus grande transparence dans la vie politique française. La première association a été créée dès 1995 : *Transparency International France*. Elle fait son apparition un an après qu'un rapport produit par le Service central de la prévention de la corruption a établi un lien entre le lobbying et la corruption. Plusieurs autres associations apparaissent par la suite comme *Anticor* en 2002, le collectif Encadrement et transparence des activités de lobbying rejoint par Regards Citoyens à la fin des années 2000. Ces associations ont mis un certain temps pour interagir avec les représentants d'intérêt, ou du moins avec les différentes professions, et s'intéresser aux questions d'encadrement et de lobbying (Courty et al., 2018 : 19-20). Ces différents acteurs ont enclenché une réflexion sur la profession des représentants d'intérêt, sur la reconnaissance de cette dernière, tout en voulant mettre en place une réglementation les concernant. Cette réflexion est reprise par les parlementaires à la suite de scandales touchant les députés dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

À l'occasion du projet de loi relatif aux droits d'auteurs et droits voisins dans la société d'information (DADVSI) en 2005, au sein de l'Assemblée nationale, la FNAC et Virgin présentaient dans une salle attenante à l'hémicycle le téléchargement payant aux députés tout en leur offrant une carte prépayée de dix euros. Un rappel au règlement interne de l'Assemblée nationale a été demandé par un député pour mettre fin à cette situation qui lui paraissait scandaleuse, tout en soulignant que c'est le Ministre de la Culture qui aurait autorisé les deux entreprises à faire une démonstration aux députés du téléchargement dans la Salle des Conférences (Adéquations, 2013). Cet incident, pouvant être vu comme une affaire, n'a pas provoqué une indignation générale dans la société française étant donné qu'il n'y a eu presque aucune reprise de la part de la presse pour dénoncer ces faits. Cette affaire concernant la FNAC et Virgin se présente comme une conflictualité des normes violées réglée en interne de l'Assemblée Nationale (De Blic et Lemieux, 2005 : 25). Les journalistes ne se sont pas

emparés de cette affaire pour la dénoncer dans les médias, ce qui aurait pu avoir comme conséquence de transformer cette affaire en un scandale politique d'envergure (Garrigou, 1992 : 20-22).

Un second traitement médiatique a alerté sur un deuxième fait problématique touchant les parlementaires en 2006 quand une majorité de ces derniers ont répondu positivement à l'invitation de venir assister à un match en Allemagne aux frais de la Fédération Française de Football. Cependant, l'un des partenaires de la Fédération Française de Football, présent dans la loge avec les parlementaires, était l'entreprise Gaz de France. À l'époque Suez était à l'ordre du jour à l'Assemblée nationale pour des discussions autour du projet de loi de fusion entre Gaz de France et Suez. Plusieurs journalistes ont dénoncé cette invitation en soulignant que les parlementaires pouvaient se retrouver dans une situation de conflit d'intérêts, tout au moins que cette situation manquait d'éthique. La publication du livre la même année intitulé *Députés sous influence* a continué de secouer le monde parlementaire. Ce livre dénonçait le pouvoir grandissant des représentants d'intérêt sur les parlementaires ainsi que sur le processus décisionnel (Adéquations, 2013).

Le contexte entourant la réflexion sur la place qui doit être accordée aux groupes d'intérêt au sein du parlement et son élaboration peut se voir comme étant particulier. D'un côté, plusieurs représentants d'intérêt ainsi que certains journalistes soulignent la succession de plusieurs affaires, comme étant l'élément déclenchant la nécessité pour les parlementaires de s'intéresser à cette problématique :

« Les petits scandales concernant les parlementaires, ainsi que la sortie du livre « Député sous influence » ont été le pavé dans la mare, les parlementaires sont souvent dans la réaction plutôt que dans un mode réflexible. On peut dire que c'est un cumul de plusieurs choses qui a été le déclencheur, c'était aussi dans l'air du temps de s'intéresser à ces questions. »¹⁰

D'un autre côté, plusieurs lobbyistes s'entendent pour dire qu'un favoritisme existait au Parlement pour la distribution des badges d'accès, ils ont donc œuvré pour un changement dans l'attribution des badges sans pour autant qu'un scandale puisse expliquer cette volonté :

« Plusieurs lobbyistes se sont mobilisés pour demander la fin d'un système de faveurs. Dans le système précédent, il y avait beaucoup de favoritisme et il existait une discrimination

10 Entretien n°8 : journaliste, Paris, 2014.

entre différentes entreprises. Plusieurs entreprises se sont élevées contre ce traitement de faveur discriminatoire en demandant une reconnaissance du statut de lobbyiste. »¹¹

« Il n'y a eu aucun scandale en France qui explique que l'Assemblée nationale et le Sénat élaborent chacun une réglementation sur le lobbying dans leurs institutions. Il y avait un désordre dans la gestion des badges d'accès au parlement, une partie allait pour les entreprises « badge dit officiel » et une autre partie pour les lobbyistes qui avaient un badge collaborateur pour un député. Il y a juste une volonté de rendre ce processus plus équitable et plus transparent. »¹²

Ce souhait de changement partagé par plusieurs représentants d'intérêt l'était aussi de la part des hommes politiques qui ont œuvré sur un travail de fond durant plusieurs années. Les étapes importantes du questionnement des parlementaires sur l'encadrement des lobbyistes ainsi que la relation qu'ils entretenaient avec eux s'est produit à un moment propice : pendant la réforme constitutionnelle de 2008. Plusieurs associations travaillant sur ces questions s'entendent pour dire que le timing était le bon :

« Les députés ont profité de la réforme constitutionnelle de 2008 pour apporter plusieurs modifications au règlement interne concernant la question des lobbyistes dans l'enceinte parlementaire. Par la suite, le Sénat ne pouvait plus ignorer ce sujet étant donné que l'Assemblée nationale était en train d'élaborer un texte, une certaine rivalité entre les deux chambres s'est installée. Cette rivalité permet d'expliquer qu'il y ait deux dispositifs différents entre les deux organes parlementaires. »¹³

En 2005-2006 plusieurs parlementaires pensent qu'il y a urgence à s'interroger et à travailler sur l'instauration d'une réglementation pour les représentants d'intérêt au sein de l'Assemblée nationale. Il devient impossible pour ces derniers de continuer à avoir des liens avec les représentants d'intérêt sans établir une réglementation à cause des nombreux scandales politiques au Royaume-Uni, aux Etats-Unis et à Bruxelles. Cette urgence s'explique par le fait que malgré l'instauration d'une réglementation concernant les représentants d'intérêt, ces systèmes sont touchés par d'importants scandales. À cette même époque en France, deux journalistes évoquent dans un article qu'un collaborateur politique peut aussi être rémunéré par d'autres personnes, comme une agence de

11 Entretien n°12 : lobbyiste, Paris, 2014.

12 Entretien n°12 : lobbyiste conseil, Paris, 2014.

13 Entretien n°7 : lobbyiste d'entreprise, Paris, 2014.

conseil, pas seulement par l'Assemblée nationale. Cette constatation permet l'ouverture d'un dialogue entre les représentants d'intérêt et les parlementaires dans l'optique d'élaborer et d'instaurer une réglementation pour les représentants d'intérêt à l'Assemblée nationale (Courty, 2018 : 93-94).

Un tournant a lieu en 2006 concernant la mise en place d'un encadrement des représentants d'intérêt dans le monde politique, le président de l'UMP Bernard Accoyer évoque le besoin de mettre en place des règles concernant les représentants d'intérêt pour apporter une plus grande transparence et éthique dans les relations avec les hommes politiques. L'année suivante deux députés, P. Beaudouin et A. Grosskost, s'emparent de cette question en proposant une résolution pour encadrer le lobbying en créant un registre public où les représentants d'intérêt devront s'inscrire pour accéder à l'Assemblée Nationale. Cette première initiative, juste avant le début de la campagne électorale, est complétée par la création, pendant la campagne électorale, d'un groupe d'étude intitulé « lobbying et démocratie ». Ils proposent un pré rapport en juin 2007, après avoir obtenu plus d'une centaine de réponses de la part de député, pour instaurer des dispositifs pour encadrer les représentants d'intérêt. Étant réélus, avec la nouvelle législature, ils mettent en place un groupe d'étude nommé « Pouvoirs publics et groupes d'intérêt », cette initiative est soutenue autant par 49 membres tout en ayant l'aval de certains consultants (Courty, 2018 : 93-94). Une seconde proposition émanant de ces deux députés est présentée en septembre 2007, cette proposition soumet l'idée de modifier le règlement de fonctionnement de l'Assemblée nationale, plus particulièrement ils souhaitent apporter des modifications à l'article 23. En effet, ils veulent créer une base de données où chaque groupe d'intérêt enregistré pourrait déposer leurs expertises ainsi que leurs propositions. Ils désirent aussi favoriser le pluralisme des groupes d'intérêt enregistrés et œuvrant au sein de l'Assemblée nationale tout en valorisant le droit de pétition auprès de cette dernière. De plus, ils veulent instaurer un statut pour les collaborateurs parlementaires, en concertation avec ces derniers : à l'instar des règles en vigueur au Parlement européen. Tous ces premiers changements ont pour objectif de vouloir instaurer plus de transparence dans les règles concernant les groupes d'intérêt dans les institutions parlementaires françaises (Adéquations, 2013).

Une autre initiative de la part de deux députés, P. Ollier et J-P. Charié, voit le jour à la suite d'une réunion, le 15 février 2007, coorganisé par le président de la Commission des affaires économique qui décide de travailler sur ces questions. Ce dernier décide de rédiger un livre bleu sur le lobbying en France, il fait cette démarche de manière indépendante des autres initiatives parlementaires. Avec ce livre il soulève l'idée d'aller plus loin que le simple enregistrement des représentants d'intérêt, il souhaite qu'une salle au sein de l'Assemblée nationale leur soit réservée, une officialisation des doubles emplois des assistants, un annuaire des parlementaires par

spécialisation et une révision des modalités d'organisation des colloques parlementaires voient le jour (Assemblée nationale, Rapport sur le lobbying, 2008).

Une dernière mobilisation politique se produit avec la nomination de B. Accoyer au poste de président de l'Assemblée nationale. Durant sa candidature au perchoir il a mis en avant la nécessité d'apporter une réforme concernant le lobbying au sein de l'Assemblée nationale. Il crée une délégation présidée par Y. Le Fur qui doit travailler sur des propositions de réglementation. Cette délégation est chargée d'étudier la question du lobbying dans l'ensemble des réseaux institutionnels et de pouvoirs, et d'examiner les relations entre les pouvoirs publics et les groupes intérêt, peu importe leur nature, pour arriver à proposer des solutions d'encadrement de ces pratiques. Cette délégation spéciale présente au début de l'année 2009 un rapport et une série de mesures concernant l'encadrement des groupes d'intérêt. Les principales recommandations regroupent la création et l'enregistrement d'un répertoire des groupes d'intérêts admissibles, la délivrance d'un badge d'accès à l'Assemblée nationale, la rédaction d'une charte de déontologie ainsi qu'un régime de sanctions en cas de manquement aux principes. Le 2 juillet 2009, l'Assemblée nationale se positionne sur un encadrement concernant les groupes d'intérêt dans son enceinte. Le dispositif entre en vigueur le 1^{er} octobre 2009. Cette initiative a comme conséquence que le président du Sénat, G. Lâcher, annonce dans la foulée la mise en place d'un groupe de travail sur les groupes d'intérêt, ce qui s'inscrit bien dans une concurrence institutionnelle. Quelques mois plus tard, le Sénat se dote d'un dispositif similaire (Adéquations, 2013).

La mise en place d'un encadrement des représentants d'intérêt au sein des institutions parlementaires françaises ne s'explique pas par d'importants scandales politiques. Malgré quelques affaires concernant des parlementaires c'est plutôt un contexte international où des scandales ont éclaté qui a fait prendre conscience à ces parlementaires de l'urgence d'instaurer une réglementation. Il s'ensuit une concurrence politique autour de l'instauration de la première réglementation des représentants d'intérêt dans un premier temps entre certains députés et dans un second temps cette concurrence s'instaure entre l'Assemblée nationale et le Sénat. (Courty, 2018 : 92-94). Ces affaires politiques n'ont eu à aucun moment la même ampleur que ceux touchant le continent nord-américain ni les mêmes impacts. La volonté européenne d'encadrer à leur tour les lobbyistes œuvrant au Parlement européen et à la Commission européenne ne découle pas d'une réaction à un important scandale, mais plutôt d'une volonté de les éviter en créant un encadrement.

ii. Parlement européen et Commission européenne

Les institutions européennes se sont aussi questionnées et lancées dans l'élaboration d'une réglementation encadrant les lobbyistes. Le Parlement européen décide le premier d'instaurer en 1995 un registre ainsi qu'un code de conduite alors que la Commission européenne a opté pendant un certain temps à l'autorégulation pour les groupes d'intérêt agissant dans son enceinte. Cependant, les deux institutions ont fini par travailler ensemble en 2011 pour aboutir à un encadrement commun composé d'un registre, plus ou moins obligatoire, ainsi que d'un code de conduite que doivent respecter les représentants d'intérêt. Les raisons poussant ces deux institutions à s'interroger sur ces questions s'expliquent-elles comme les autres systèmes par d'importants scandales ou plutôt par un contexte favorable à instaurer un encadrement ?

Le contexte peut être l'élément principal de la volonté du Parlement européen pour introduire un registre ainsi qu'un code de conduite sur la base du volontariat, même si plusieurs scandales ont ébranlé autant la Commission européenne que le Parlement européen. Ce dernier commence à s'intéresser à ces questions au milieu des années 80, alors que la Commission européenne le fait en 2008 en coopération avec le Parlement européen. Dès 1985 une première demande émane des parlementaires pour répertorier et encadrer les lobbyistes au sein du Parlement européen. Celle-ci n'a pas abouti pas dans un premier temps, mais elle permet de soulever plusieurs questions importantes : qu'est qu'un lobbyiste ? une inscription obligatoire ou non ? (Chabanet, 2009 : 997-1003). Les pouvoirs législatifs et de contrôle du Parlement européen sont accrus grâce à l'introduction de la procédure de la codécision et à l'extension de la procédure de coopération avec la Commission européenne (Parlement européen, Les traités et le Parlement européen, 2015).

En vertu de ce nouveau traité entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993, le Parlement européen a le droit d'inviter la Commission européenne à présenter une proposition législative dans les domaines qui lui sont propres nécessitant un acte communautaire. Il en découle donc que la Commission doit désormais être approuvée dans son ensemble par le Parlement européen, désignant en même temps un médiateur européen (Parlement européen, Les traités et le Parlement européen, 2015). Les Parlementaires se retrouvent donc avec plus de pouvoir, ainsi que plus d'influences dans le processus législatif européen, ce qui provoque un plus grand intéressement de la part des représentants d'intérêt pour le Parlement, qui ne fera que s'accroître avec l'extension des pouvoirs et de l'influence du Parlement dans les traités qui vont se succéder après celui de Maastricht. Plusieurs parlementaires ont la volonté d'encadrer les lobbyistes, de plus en plus nombreux au sein du parlement européen, et de contrôler les lobbyistes qui ont un comportement non professionnel. Le rapport Galle propose une

première version d'un encadrement en établissant un code de conduite pour les lobbyistes au sein du parlement, en limitant en même temps leur accès aux différents lieux parlementaires, en les obligeant à s'inscrire sur le registre ce qui leur permettra d'avoir un badge valide pendant un an renouvelable (Chabanet, 2009 : 997-1019).

Cette volonté de la part des parlementaires s'inscrit dans un mouvement qui veut promouvoir une plus grande transparence et une ouverture des institutions aux peuples européens. Il est essentiel de veiller à ce que le parlement représente les intérêts des citoyens de l'Union européenne dans l'ouverture et la transparence totale. (Parlement européen, Ethique et transparence, 2015). Le lobbying constitue désormais une part importante et légitime des activités gouvernementales quotidiennes, le lobbying est nécessaire au processus décisionnel moderne, le droit de faire du lobbying est fondamental dans une démocratie pour que les institutions puissent prendre en compte tous les différents avis de la société (Hudon, 1998 : 156-162). Cela rejoint aussi la volonté de garantir le droit d'accès des citoyens aux documents des institutions européennes, sans restriction autre que celles qui s'avèrent nécessaires pour des motifs définis par les règlements internes. Cette transparence et cette accessibilité aux informations doivent aussi permettre de contrer l'image négative de la population européenne de Bruxelles comme l'explique un fonctionnaire des institutions européennes :

« Beaucoup de gens regardent Bruxelles où un tas de décisions se prennent comme c'est le cas à Washington où il y a des scandales régulièrement sur le lobbying. Washington est semblable à Bruxelles, car il y a des lobbyistes donc aussi des scandales. Apporter de la transparence pour pouvoir montrer aux gens que oui les institutions sont en contact avec tous les représentants d'intérêt, mais on le rend public, demander à tous ceux qui travaillent avec les institutions de rendre public leur existence dans un registre accessible aux citoyens. »¹⁴

Le rapport *Galle* n'obtient pas un fort succès, étant donné qu'il tombe en pleine période électorale et la Commission européenne ne suit pas le même chemin que le Parlement pour l'encadrement des groupes d'intérêt. Cette dernière opte pour une autorégulation, elle incite les groupes d'intérêt à élaborer eux-mêmes un code de conduite, du moins c'est à eux de se réguler en établissant leurs propres règles de bonne conduite et en créant leurs propres associations professionnelles

14 Entretien n°32 : fonctionnaire, Bruxelles, 2014.

représentatives. Une entente tacite est donc passée entre la Commission européenne et les lobbyistes (Chabanet, 2009 : 997-1019).

Deux rapports suivent le rapport Galle, le rapport *Ford* et le rapport *Nordmann*, qui permettent d’instaurer un système d’encadrement conséquent au sein du Parlement européen. Après les élections parlementaires de 1994, un nouveau rebond a lieu pour la codification des lobbyistes grâce au groupe du parti socialiste européen. Le député Ford réalise un second rapport proposant la création d’un nouveau registre où les lobbyistes doivent fournir des informations sur leurs clients, faire une déclaration annuelle sur leurs activités rendue publique et respecter le code de conduite en échange d’un accès au Parlement européen pour un an (Schaber, 1988 : 230-240). Le rapport *Ford* arrive en même temps que les négociations sur le Traité d’Amsterdam, qui sera signé par les états membres en 1997, prévoyant la simplification de la codécision, mais surtout le Parlement européen obtient le pouvoir d’approuver la nomination du président de la Commission européenne. Avec ce traité le Parlement européen gagne encore plus de pouvoirs en importance ce qui attire beaucoup plus les lobbyistes dans cette institution afin d’influencer le processus décisionnel européen. Ce traité entre en vigueur le 1^{er} mai 1999 et augmente le pouvoir du parlement en lui accordant un regard sur la nomination du président de la Commission européenne (Parlement européen, 2015). Ce rapport s’inscrit dans la continuité des précédents étant donné qu’il inclut la signature sur le registre pour les lobbyistes, le respect d’un code de conduite, l’obligation de déclarer tous les dons (en espèce ou non) effectués au profit de membres du Parlement, de leurs assistants ou de fonctionnaires de l’institution. Les Questeurs obtiennent le pouvoir de délivrer les laissez-passer ainsi que le pouvoir de retirer les badges, ils souhaitent des mesures plus strictes en matière de transparence. Cependant, l’obtention d’un consensus sur ce dernier rapport est fort compliquée étant donné qu’il y a trop de personnes et de personnalités qui n’ont pas forcément la même vision pour l’encadrement des lobbyistes au sein du Parlement européen (Schaber, 1988 : 230-240).

La divulgation des dons faits aux parlementaires par les représentants d’intérêt représente la plus grosse difficulté. Trouver un consensus semble impossible étant donné que les partis politiques disent que ces questions concernent les lois et les droits nationaux en aucun cas ne relèvent des institutions européennes. L’autre lacune de ces rapports est l’absence totale de vérifications et de sanction en cas de manquement au code de déontologie. Très peu de députés respectent l’obligation de la déclaration de leurs biens personnels. Malgré tout, une amélioration est visible étant donné que le registre concernant les lobbyistes est accessible au public, le nombre d’inscrit augmente. Cependant, peu de contrôles sont effectués sur les inscriptions au registre par les lobbyistes, il peut donc sembler que

l'inscription reste une formalité. Une zone grise persiste sur les emplois concernant les assistants parlementaires, car presque aucune déclaration n'est rendue (Chabanet, 2009 : 997-1019).

Le 13 mai 1997, la décision du Parlement européen sur la modification de son règlement est adoptée : un code de conduite applicable aux représentants de groupes d'intérêt est mis en place. Une opposition persiste au sein des groupes parlementaires, les partis de gauche souhaitent un encadrement plus strict pour les lobbystes ainsi que pour leurs actions alors que les partis de droite désirent l'ouverture du dialogue sans réglementation détaillée. Une majorité de parlementaires a favorisé la régulation de la médiation des intérêts auprès du Parlement européen ce qui représente un élément capital pour une plus grande transparence dans le processus décisionnel européen (Schaber, 1988 : 230-242).

Un scandale a éclaté en 1999 quand le journal populaire francophone belge *La Meuse-La Lanterne* explique que l'Office Humanitaire de la Commission (Echo) a recours à du personnel en « sous-marin », ce qui est une pratique courante. Entre 1993 et 1994 l'un de ces prestataires de services, Pierre-Lux, fournit à sa femme un emploi fictif grassement rémunéré en échange de contrat, cet individu est un proche d'Édith Cresson alors Commissaire à la Commission Santer. Madame Cresson n'accepte pas ce premier article, elle décide donc d'y répondre, alors que son entourage et le président de la Commission européenne, Jacques Santer lui conseille de ne pas le faire, elle envoie un droit de réponse à *Meuse-La Lanterne*, ce qui fait l'objet aussitôt d'une dépêche de l'AFP. Madame Cresson explique « qu'elle n'a rien à voir avec la gestion d'Echo le journal belge n'a pas dit autre chose que la société extérieure, dirigée par le français Claude Perry et pour laquelle a « travaillé » son ami, n'a jamais obtenu de contrats de ses services ce que le journal belge n'a jamais affirmé non plus. Elle termine en menaçant d'entamer des poursuites judiciaires contre « tous ceux qui sont à l'origine de ces ragots et contre tous ceux qui les relaient ». Au vu de la violence de la réponse de Madame Cresson, plusieurs journalistes en poste à Bruxelles décident d'enquêter sur cette affaire » (Quatremer, 1999).

Plusieurs révélations du journal *Libération* démontrent que René Berthelot a eu plusieurs contrats, ainsi que d'autres proches de la Commission, qui ont bénéficié de favoritisme. Le 2 octobre, Madame Cresson annonce qu'elle attaque *Libération* en diffamation et que, désormais, elle ne répondra plus à aucune question sur ces « embauches ». La majorité des journalistes accrédités auprès de l'Union prennent cette décision pour ce qu'elle est : une tentative d'intimidation. Conséquence de la vive réaction de Madame Cresson, la presse internationale s'empare des affaires et multiplie durant deux mois les révélations : conflits d'intérêt dans la gestion du programme MED (aides au sud de la

Méditerranée), dépendant du commissaire espagnol Manuel Marin ; appels d'offres truqués dans l'attribution des contrats des services de sécurité ; fonds d'aides à l'Est utilisés à tort et à travers ; mauvaise gestion du programme de formation Leonardo dépendant de Madame Cresson, etc (Quatremer, 1999).

Fin octobre et fin novembre, *Libération* met la main sur d'autres contrats douteux accordés à des amis proches de l'ancienne Première Ministre ou à des personnes à son service (chauffeur et gardes du corps). La commissaire allemande Monika Wulf-Mathies est elle aussi sur la sellette pour avoir attribué un généreux contrat au mari de sa meilleure amie qui a ainsi pu la rejoindre à Bruxelles. Les choses vont s'accélérer avec le refus du Parlement le « 17 décembre d'accorder la décharge budgétaire pour l'année 1996 par 270 voix contre 225 et 23 abstentions afin de manifester son mécontentement. Une première qui ébranle sérieusement la Commission. Les députés mettent même en cause Madame Cresson dans leur résolution. Plusieurs membres de la Commission estiment en privé que l'affaire va trop loin : ils affirment que Madame Cresson nuit à toute l'institution en persistant à nier l'évidence. Le 14 janvier, une motion de censure est déposée contre la Commission : elle recueille 232 voix contre 293 et 27 abstentions. Un score sans précédent au sein de l'Europarlament. Dans la foulée, et afin de calmer les eurodéputés, Jacques Santer accepte qu'un « comité d'experts indépendants » soit créé afin de faire toute la lumière sur les fraudes. Mais, sans attendre son verdict, il ne soutient plus Edith Cresson le 3 mars, en parlant de démission éventuelle. Plusieurs membres de la Commission sont accusés de népotisme, ce qui pousse Jacques Santer à remettre la démission collective de la Commission au Parlement européen » (Quatremer, 1999).

La démission de la Commission européenne clarifie le rôle que Parlement européen comme acteur politique de l'Union européenne. C'est la première fois que le Parlement s'attaque de front à la Commission par la commission budgétaire à proportion que l'affaire prend de l'ampleur. Le Parlement n'est plus vu comme une chambre de discussions, mais comme une institution détenant un véritable pouvoir législatif, pouvoir détenu précédemment seulement par le Conseil. Le Parlement parvient donc à rééquilibrer ses rapports avec la Commission, entre autres en imposant des auditions pour les commissaires. La Commission a senti avec cette histoire qu'elle était sous le contrôle du Parlement européen. Ce scandale au sein de la commission a aussi eu comme conséquence la création de l'Office de lutte anti-fraude qui veille de plus près aux intérêts financiers de l'Union européenne (Parlement européen, Histoire : Chute de la Commission Santer, 2010)

Ces changements au sein des institutions européennes se continuent au milieu des années 2000 avec les négociations du traité de Lisbonne, qui accorde plus de pouvoir au Parlement européen et

donc accroît la nécessité d'agir au Parlement pour les représentants d'intérêt. Dans ce contexte, le Parlement européen et la Commission se lancent dans une démarche commune pour encadrer les groupes d'intérêt en instaurant un registre commun, un code de conduite ainsi qu'une procédure d'alerte et de plaintes permettant à toute personne de déclencher une enquête administrative. En novembre 2005, sous l'impulsion du Commissaire Sim Kallas, la Commission lance son initiative de transparence. Elle fait suite au Plan d'action relatif à l'amélioration de la communication sur l'Europe et au « Plan D » pour Démocratie-Dialogue-Débat. Avec cette initiative, Sim Kallas espérait rétablir le lien entre l'Europe et ses citoyens. La Commission entend ainsi gagner en efficacité et en légitimité. Au début de l'année suivante, la Commission se lance dans le projet d'un livre vert sur l'initiative européenne en matière de transparence. Ce document comporte trois volets concernant la transparence et la représentation des intérêts, la publication des données sur les bénéficiaires des fonds communautaires et les normes minimales de la Commission applicables aux consultations. Ce livre vert est présenté le 3 mai 2006 au sein du Parlement européen qui lui donne un accueil favorable. Il faut cependant attendre deux ans pour voir une première résolution du Parlement européen sur le développement d'un cadre régissant les activités des représentants d'intérêt auprès des institutions de l'Union européenne - JO C 271. Une première réunion s'organise le 16 décembre 2008, cette réunion interinstitutionnelle à haut niveau permet de rassembler des membres de la Commission et du Parlement européen pour entreprendre des discussions relatives à un registre commun et à un code de conduite pour les lobbyistes (Adéquations, 2013).

Le traité de Lisbonne entre en vigueur le 1er décembre 2009, le Parlement européen obtient encore plus de poids dans le processus de codécisions avec la Commission européenne. Le Parlement élit le président de la Commission sur la base d'une proposition du Conseil européen prenant en compte les résultats des élections parlementaires européennes. La codécision s'étend à de nouveaux domaines et est désormais la "procédure législative ordinaire". Ce traité permet aussi de placer le Parlement européen sur le même pied que le Conseil en l'élevant au rang de législateur dans plusieurs domaines tels que la fixation du budget de l'Union, la politique agricole ou la justice et les affaires intérieures. Ces nouvelles compétences continuent de rendre plus attrayant le Parlement pour les groupes d'intérêt, comme ce fut le cas avec les traités précédents (Parlement européen, 2015).

Un scandale ébranle le Parlement européen au mois de mars 2011, quand des journalistes révèlent avoir piégé des parlementaires en leur proposant de l'argent en échange du dépôt d'un amendement à des projets de lois en cours. Pendant huit mois, deux journalistes ont contacté plus de 60 députés pour leur proposer le dépôt d'amendement en échange de 100 000 euros par an. Sur les 60 députés contactés, 14 ont accepté de les rencontrer et trois d'en eux ont accepté leur proposition qui

concernait notamment la responsabilité des banques en matière de protection des consommateurs. M. Strasser, député européen PPE et S & D, a démissionné le premier, suivi par son collègue Zoran Thaler. Par contre M. Severin, vice-président de S & D a pour sa part été exclu de son groupe parlementaire. Ce scandale a soulevé plusieurs questions, tout d'abord sur la déclaration que les députés doivent remplir pour déclarer toute activité rémunérée, cependant cette réglementation est mise à mal par la quasi-absence de contrôle au cours du mandat. Bien entendu l'Office européenne de lutte antifraude a ouvert une enquête à la demande du Parlement européen. Cette affaire a aussi remis l'emphase sur le rôle des lobbyistes au sein des institutions européennes, qui restent pour le moins opaque étant donné que les journalistes se sont fait passer pour des lobbyistes, malgré le code de conduite ainsi que l'inscription sur le registre facultatif. L'action des nombreux représentants d'intérêt non enregistrés pourrait donc demeurer peu connue, mais surtout peu contrôlée (Toute l'Europe, Eurodéputés corrompus : un scandale révélateur, 2011).

Dans la continuité de la première réunion interinstitutionnelle entre la Commission et le Parlement européen sur les questions entourant l'encadrement des représentants d'intérêt dans leurs institutions, le Parlement rend une première décision le 11 mai 2011 en signifiant qu'un accord a été trouvé entre les deux institutions sur un registre commun, ainsi que sur un code de conduite. Le lancement de ce nouveau dispositif d'encadrement le 23 juin 2011 s'inscrit dans la vision des institutions qui souhaitent prendre des décisions de manière aussi ouverte que possible, en ayant recueilli le plus de points de vue différents, tout en faisant des politiques répondant aux besoins réels des citoyens européens. Les institutions européennes veulent un processus décisionnel le plus transparent possible pour ainsi permettre un contrôle approprié et à veiller que ces dernières rendent des comptes. Bien entendu cette transparence doit concerner les groupes d'intérêt avec lesquels les institutions travaillent (Parlement européen, Registre de transparence, 2014).

Les scandales politiques et financiers n'ont pas toujours été la principale raison poussant les gouvernements à s'interroger sur les questions entourant l'encadrement des lobbys. Dans le cas européen, d'importants scandales peuvent expliquer les raisons poussant les institutions européennes à opter pour une réglementation commune, ainsi qu'un long processus de réflexion ajouté au poids grandissant du Parlement européen grâce aux différents traités. En France, plusieurs affaires politiques ont été évoquées, mais ils ne sont pas encore une fois la raison principale expliquant la démarche des députés. C'est plutôt un mixte entre un contexte favorable, avec la révision de la constitution en 2008, et les scandales touchants les députés. Par contre, pour le cas canadien, québécois et ontarien les scandales sont bien la source principale expliquant la démarche des gouvernements à établir des lois régissant les activités des lobbyistes. Même s'il n'existe pas une

raison commune à ces différents terrains pouvant expliquer l'établissement d'une réglementation concernant les lobbys, il faut souligner que ces différents parlementaires s'inscrivent dans un processus voulant instaurer une plus grande transparence dans leur relation avec la société civile, dont les lobbys. Après avoir étudié les raisons pouvant expliquer l'élaboration et la mise en place de ces réglementations, il est intéressant de regarder si ces différents terrains partagent la même vision et la même définition du lobbying et de ces acteurs principaux.

Dans ce premier chapitre, il a été évoqué les raisons pouvant expliquer la mise en place d'un encadrement des lobbys par les parlementaires canadiens, québécois, ontariens, français et européens. Dans un premier temps, il a été analysé les éléments structurels émanant de chaque système : la culture politique et la famille politique. Dans un second temps, il a été question de comprendre les éléments conjoncturels qui peuvent expliquer cette volonté d'encadrer : présence de scandale et/ou affaires politiques. Cependant, il ne ressort pas une raison commune à ces différents terrains permettant d'expliquer la volonté des décideurs politiques d'instaurer une réglementation concernant les représentants d'intérêt/lobbyistes. Les systèmes canadiens ont été touchés par d'importants scandales politiques qui ont débouché sur une loi encadrant les lobbys, ce qui ne fut pas le cas sur le continent européen où finalement c'est plutôt la volonté d'un certain nombre de politiciens ayant un intérêt pour ces questions et qui ont décidé qu'il était temps que cette question soit mise à l'agenda politique.

À ce stade, dire que le système fédéral canadien a eu une influence sur les cinq autres terrains est impossible. Il est vrai que les acteurs administratifs et politiques de ces différents systèmes entretiennent des relations, que cela soit les hommes politiques français allant voir leurs homologues européens ou les rencontres entre les différents commissaires au Canada ou encore les commissaires québécois et canadiens allant présenter leur système aux pays européens grâce à l'OCDE. La proximité géographique et les liens entre les institutions européennes et la France pourraient laisser présager une influence européenne sur la France, cependant ce n'est pas le cas. Si les dispositifs se ressemblent a priori par beaucoup d'aspects (présence d'un registre, d'un code de déontologie notamment), ils diffèrent par beaucoup d'autres comme, par exemple, de par la nomenclature utilisée pour classer les groupes. Celle utilisée en France n'est pas similaire à celle instaurée au sein des institutions européennes, La Haute autorité pour la transparence pour la vie publique a fait un bricolage entre les anciens registres français tout en s'inspirant de la formule européenne mais tout en évitant une européanisation verticale. Entre les systèmes canadiens, le mimétisme est plus net en ce qu'ils ont le même nombre et le même type de catégories. En revanche, il est plus difficile de dire qu'il y a eu réellement influence des systèmes canadiens sur les systèmes européens et vice-versa. Le

Le système canadien est souvent présenté, par les acteurs français et européens, comme l'un des modèles les plus aboutis pour l'encadrement des lobbyistes et comme exemple à suivre pour leur propre système. Pourtant dans la réalité ni le système français ni le système européen n'ont vraiment pris le chemin pour instaurer un modèle à la canadienne.

Chapitre 2 : Le fonctionnement des réglementations des représentants d'intérêt/lobbyistes

Ce second chapitre permet d'aborder le fonctionnement des différentes réglementations des représentants d'intérêt/lobbyistes. Pour comprendre le fonctionnement d'une réglementation dans ces différents terrains, il convient d'analyser les outils instaurés par les décideurs politiques permettant d'encadrer les représentants d'intérêt/lobbyistes. Il convient aussi de se demander qu'elle fût l'influence du système d'encadrement fédéral canadien sur les autres systèmes quand les décideurs politiques ont développé et instauré leurs outils pour encadrer les représentants d'intérêt/lobbyistes.

Plusieurs hypothèses sont soulevées : Est-ce que chaque terrain de recherche à instaurer une administration indépendante pour gérer l'encadrement des représentants d'intérêt/lobbyiste ? est-ce que ces administrations fonctionnent de manière similaire ? Ont-elles les mêmes prérogatives ? Ont-elles des missions similaires ? Notamment en cas de manquement à la réglementation ? Le périmètre délimité par ces réglementations est également intéressant à comparer. Sont-ils comparables ou différents ? Est-ce que ce sont les mêmes sites institutionnels qui sont réglementés ? Est-ce que la répartition de ces sites où évoluent les lobbyistes sont les mêmes d'un espace à un autre ? Autrement dit que sont devenus les mythiques « couloirs » qui ont donné leur nom à ces acteurs ?

Par ailleurs, il sera aussi question de soulever des hypothèses concernant le vocabulaire, la nomenclature utilisés dans chaque terrain de recherche. Est-ce que tous ces terrains de recherche partagent la même vision, mais surtout la même définition du mot lobby ? Est-ce que chaque espace à son propre vocabulaire pour désigner les acteurs concernés par cet encadrement ? Est-ce que les différents terrains ont la même définition du mot lobby/lobbying ? Comment se fait-il que les décideurs politiques français et européens ont fait le choix d'utiliser les termes « représentant d'intérêts » plutôt que lobbyistes ? Est-ce que les différents terrains conçoivent la relation entre les décideurs politiques et les acteurs encadrés par ces réglementations de la manière similaire ?

A. Les acteurs en charge de ces réglementations et de leur périmètre d'intervention

a. La question de la mise en place d'une administration en charge de la réglementation et leur fonctionnement

À l'exception de l'Union européenne, chaque système d'encadrement a fini par instaurer une structure administrative indépendante, ayant pour principale fonction la gestion du registre tout en faisant respecter les codes de conduite/déontologie par les lobbyistes. Les systèmes nord-américains ont été les premiers à instaurer une loi prévoyant une administration indépendante, même si ce ne fut pas immédiat pour le système fédéral, et même si les systèmes européens ont mis plus de temps pour instaurer une telle bureaucratie.

Le fonctionnement de ces différentes administrations n'est pas identique d'un système à un autre, il y a des ressemblances et des fonctions similaires : gestion du registre, mission d'information, respect du code de conduite/déontologie signé par les lobbyistes ou prise en charge en cas de manquement. L'objet de cette partie est de démontrer que chaque système a instauré une administration pour gérer l'encadrement des représentants d'intérêt/lobbyistes. L'enjeu de cette démonstration est de souligner que les différents systèmes n'ont pas instauré une administration identique et ni avec la même temporalité. Le problème qui se pose est de regarder le fonctionnement de ces différentes administrations.

i. Au niveau fédéral canadien

La loi sur l'enregistrement des lobbyistes est entrée en vigueur en 1989. Cette loi avait pour but de reconnaître et légitimer la profession de lobbyistes auprès du public et des titulaires d'une charge publique. Cette loi peut être qualifiée de loi « d'instructive » puisqu'elle avait pour objectif d'encadrer l'ensemble des acteurs. En aucun cas le système d'enregistrement ne devait entraver la liberté et l'accès au gouvernement. Si cette loi n'instaura pas dans un premier temps un code de déontologie pour les lobbyistes, elle met en place cependant une *Lobbyist Registration Branch* (LRB), qui fait partie du Ministère de la Consommation et des Affaires commerciales. La gestion du registre représente la mission première du LRB. Le registraire soumet un rapport annuel des activités de lobbying et des demandes d'informations. Lors d'un manquement à la loi ou à l'enregistrement, la Gendarmerie Royale canadienne peut être sollicitée par le registraire ou un membre du public pour

enquêter sur des plaintes pour non-conformité aux exigences du LRB, qui prévoit des sanctions en cas d'infraction à la loi (Rush, 1994 : 637-639).

La mise en place de cette loi et des divers outils qui la composent ont fait naître une crainte chez les lobbyistes. Ces derniers craignaient que la loi ne soit que le prélude à une avancée législative plus contraignante. En effet, ils redoutaient que le Parlement, avec l'instauration de cette loi, ne dépasse le simple stade de l'information pour aller jusqu'à la coercition. Ces craintes étaient inévitablement alimentées par l'engagement pris par le législateur d'en réviser l'application en 1993. Le premier bilan fait sur le système d'enregistrement, le LRB, permet une administration plus efficace, mais, comme le souligne *The Lobby Digest*, mis à part son propre « reportage en cours » et celui de sa publication associée, « la couverture médiatique des activités de lobbying est insuffisante et sporadique ». Il semble y avoir peu de doutes que les lobbyistes professionnels eux-mêmes et certaines de leurs plus grandes sociétés clientes s'y intéressent en grande partie. L'information est disponible pour ceux qui s'y intéressent force est de constater que peu d'entre eux s'y intéressent. Les données publiées dans les rapports annuels du LRB sont soumises à une limitation importante. Les chiffres concernant le nombre d'enregistrements et le nombre de lobbyistes sont faussés parce que les lobbyistes sont tenus de nommer le principal ou le dirigeant de l'entreprise qui traite un client particulier, plutôt que l'entreprise elle-même.

Le gouvernement a déposé en 1995 le projet de loi C-43, intitulé loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes et d'autres lois en conséquence. Ce projet de loi propose des modifications de plusieurs ordres : renforcement de la divulgation des informations en fournissant plus de détails et de renseignements sur les lobbyistes et leurs activités, tout en décidant que dorénavant le conseiller à l'éthique aura la responsabilité de rendre des décisions en vertu de la loi (Canada, La loi sur le lobbying, 2012). Un directeur nommé par le Registre général du Canada a la responsabilité de l'application de la loi. Il a en effet pour mission de tenir à jour le registre public des lobbyistes, qui se trouve au Bureau du directeur des lobbyistes. Ce Bureau a pour mission de conseiller les titulaires d'une charge publique, les lobbyistes ainsi que le grand public sur les exigences de la loi et les règles entourant les déclarations. Plusieurs outils sont utilisés pour communiquer sur les objectifs de la loi comme distribuer des dossiers d'information, correspondre avec des lobbyistes, réaliser des entrevues avec les médias et présenter des exposés aux associations professionnelles, aux universités et aux fonctionnaires. Le personnel du Bureau a aussi le rôle d'examiner les déclarations soumises à l'enregistrement. Il vérifie si les renseignements sont complets, et les contradictions et les omissions évidentes sont communiquées aux lobbyistes pour qu'elles soient corrigées ou complétées. Avec la modification de la loi, il est prévu l'élaboration d'un

Code de déontologie des lobbyistes, qui a été précédé de vastes consultations y compris par un examen par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes. Le Code est entré en vigueur le 1er mars 1997, et c'est le conseiller en éthique qui est responsable de son application (Commissariat au lobbying du Canada, L'application de la Loi – Rapport annuel 1994-1995, 2012).

Une seconde révision de la loi sur l'enregistrement des lobbyistes a eu lieu en 2008, grâce à un texte qui a apporté plusieurs changements, dont la création de la fonction de commissaire au lobbying au sein d'un commissariat au lobbying. Nommé pour sept ans par le Parlement canadien, le commissaire est considéré comme un agent indépendant du Parlement, ayant pour mission d'être responsable d'administrer la loi et d'assurer sa conformité.

Encadré n° 3 : Les commissaires au lobbying

<p>La fonction du Commissaire au lobbying a été introduite avec la révision de la loi sur le lobbying en 2008.</p> <p>« Il consiste à assurer la transparence des activités de lobbying auprès de titulaires d'une charge publique fédérale ce qui contribue à inspirer la confiance des Canadiens en l'intégrité des décisions prises par le gouvernement.</p> <p>Le mandat de la commissaire a trois volets :</p> <p>Gérer le Registre des lobbyistes qui contient et diffuse les renseignements divulgués par les lobbyistes ;</p> <p>Élaborer et mettre en œuvre des programmes de sensibilisation du public aux exigences de la Loi ;</p> <p>Effectuer des examens et des enquêtes pour assurer la conformité à la Loi et au <i>Code de déontologie des lobbyistes</i> »</p>	<p>Nancy Bélanger a été nommée commissaire au lobbying par les deux chambres du Parlement en vertu de la <i>Loi sur le lobbying</i> (la Loi) le 30 décembre 2017 pour un mandat de sept ans.</p> <p>Nancy Bélanger détient un baccalauréat et une maîtrise en droit de l'Université d'Ottawa, et est membre du Barreau du Haut-Canada.</p> <p>Elle s'est jointe à la fonction publique en 1993 à titre d'auxiliaire juridique à la Cour fédérale du Canada.</p> <p>Nancy Bélanger a occupé des postes au ministère de la Justice et a été attachée de direction auprès du juge en chef de la Cour fédérale. Elle a également été conseillère</p>
---	--

<p>Karen E. Shepherd est la première commissaire à avoir été nommée le 2 juillet 2008 avec l’instauration de la nouvelle <i>Loi sur le Lobbying</i>.</p> <p>Diplômée d’une licence en Économie et en administration de l’Université de Concordia d’une maîtrise en administration publique de l’Université de Carleton.</p> <p>Elle a 30 ans d’expérience dans la fonction publique fédérale canadienne, dont près de 16 ans à titre de cadre de direction, dont 8 à titre de commissaire au lobbying pour le Canada.</p>	<p>juridique principale à la Commission de l’immigration et du statut de réfugié.</p> <p>Au cours de la dernière décennie, elle a servi auprès de deux agents du Parlement. En 2007, elle s’est jointe à la haute direction en tant qu’avocate générale du Commissariat aux conflits d’intérêts et à l’éthique. En juillet 2013, elle est devenue avocate générale et directrice des services juridiques du Commissariat à l’information, poste qu’elle a occupé jusqu’en août 2017, au moment où elle est devenue sous-commissaire, Services juridiques et Affaires publiques.</p>
---	---

Sources : Linked In, « Karen E. Shepherd », *Linked In*, [En ligne], 2019, <https://ca.linkedin.com/in/karen-e-shepherd-04923a76>, (page consultée le 10 septembre 2019).

Commissariat au lobbying du Canada, « la commissaire au lobbying », *Commissariat au lobbying du Canada*, [En ligne], 2017, https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/h_00005.html, (page consultée le 10 septembre 2019).

Dans sa mission de communication, la loi lui donne un mandat explicite pour développer et instaurer un programme d’éducation qui a pour objectif que les titulaires d’une charge publique, les lobbyistes, leurs clients et les Canadiennes connaissent la loi et ses exigences. Pour cela, elle a développé différents outils de communication incluant des discours, des avis et des interprétations de la loi sur le lobbying et des directives sur le code de déontologie des lobbyistes.

Un membre du Commissariat au lobbying décrit comment le commissaire remplit son rôle d’informateur, méthodes reprises par son successeur en 2017 :

« There are mechanisms through which we inform public office holders. We do a mix of written information, in-person meetings, and target outreach sessions. Letters sent to all heads of federal institutions when the Act came into force to inform them of their obligations; Letters to all Members of Cabinet; A series of meetings with the heads of 20 most-lobbied departments, political and bureaucratic. And presentations to executive management teams in many departments over the years, as well as to the staff of many

Minister's Offices; Letters to all Members of Parliament and Senators; Presentation to political caucuses. »¹⁵

Cette personne explique aussi l'information et la formation que le commissaire délivre quand un nouveau lobbyiste s'inscrit au registre :

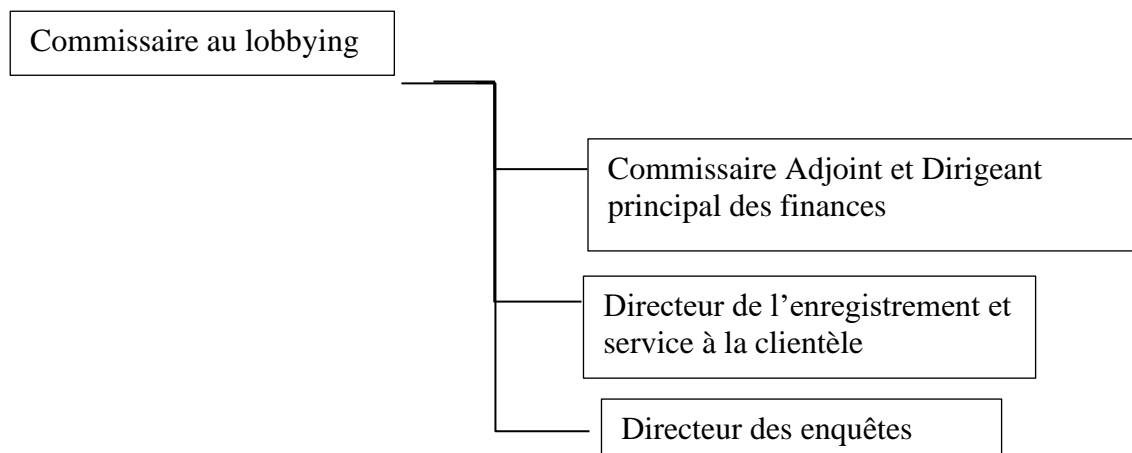
« We have multimedia tutorials available for lobbyists on our website, and our advisors are available to assist them with the registration process. We have recently revamped our website to make it more users friendly – feedback from a survey indicates that the information we provide there is good, so that is definitely somewhere where lobbyists can turn for help. We do not offer formal training sessions for lobbyists, but members of the registration team have started meeting with lobbyists who ask for or require targeted assistance. »¹⁶

Ces entretiens permettent de se rendre compte que la démarche de communication entreprise par le commissariat diffère si l'interlocuteur est un titulaire d'une charge publique ou un lobbyiste. Un accompagnement spécifique est prévu pour tous les titulaires de charge publique et leurs équipes : réunions d'information, envoi de lettres, présentations dans les caucus politiques. Pour les lobbyistes, l'information est disponible sous forme de tutoriels multimédias par exemple, disponibles sur le site internet du commissariat. Pour les titulaires des charges publiques, le commissaire leur fournit des informations et formations alors que les lobbyistes doivent aller chercher l'information sur les différents supports du commissariat au lobbying. Le commissariat doit aussi veiller à ce que les informations fournies par les lobbyistes soient conformes à la loi et au code de déontologie. Le personnel du Commissariat effectue des examens administratifs et il peut aussi entreprendre des enquêtes pour traiter les possibles infractions à la loi et au code. À la fin de ses enquêtes, le Commissaire doit présenter un rapport aux deux chambres du Parlement, rapport qui contient les résultats, les conclusions et leurs motifs. Le commissaire, détient un outil original qui permet de veiller à l'entrée dans le métier étant donné que ce dernier peut aussi donner une exemption à l'interdiction quinquennale d'exercer des activités de lobbyiste pour les anciens titulaires d'une charge publique. Il pourra donner une exemption si cette dernière n'est pas incompatible avec l'objet de la loi (Commissariat au lobbying, 2016).

15 Entretien n°16 : fonctionnaire au commissariat du lobbying du Canada, Ottawa, 2014.

16 Entretien n°16 : fonctionnaire au commissariat du lobbying du Canada, Ottawa, 2014.

Organigramme de la structure de l'autorité du Commissariat du Canada



Le Commissariat au lobbying travaille en collaboration avec le *Comité de vérification et d'évaluation*, qui se veut être un organisme consultatif indépendant qui conseille le commissaire en lobbying. Afin d'assurer ce soutien au commissaire, le Comité assure la surveillance des aspects essentiels de la gestion, du contrôle et de la responsabilisation, y compris l'établissement de rapports. En sa qualité de ressource stratégique du commissaire, le Comité de vérification et d'évaluation donne également des conseils et des recommandations à la demande du commissaire au sujet des priorités nouvelles, des préoccupations, des risques, des possibilités ou des rapports de reddition de comptes (Commissariat au lobbying du Canada, Comité de vérification et d'évaluation, 2018).

Le Comité de vérification et d'évaluation est principalement composé de trois membres externes au Commissaire. Un des membres externes préside le Comité de vérification et d'évaluation. Parmi ces membres, il faut au moins un expert financier détenant une désignation comptable professionnelle reconnue. Le commissaire, à titre de membre d'office, est le seul membre provenant du Commissariat. Si d'autres membres de la fonction publique devaient éventuellement être nommés au Comité de vérification et d'évaluation en plus du commissaire, il faudrait limiter le choix aux sous-ministres et aux sous-ministres délégués qui font partie ou non du Ministère. Le commissaire nomme tous les membres du Comité de vérification et d'évaluation. Cette sélection doit s'assurer de leurs capacités, les connaissances et de leurs expériences pour permettre d'avoir un Comité compétent et efficace (Commissariat au lobbying du Canada, Comité de vérification et d'évaluation, 2018).

La structure de l'autorité se compose, en plus du Commissaire et du Comité de vérification et d'évaluation, du *bureau du commissaire* comprenant le commissaire, un avocat-conseil principal, une

conseillère principale et une adjointe administrative. Le commissaire possède le rang et les pouvoirs d'un administrateur général d'un ministère fédéral. Le commissaire adjoint et le dirigeant principal des finances sont responsables de tous les services internes, ce qui regroupe la planification intégrée, stratégique et opérationnelle, la gestion des ressources financières et humaines, la technologie de l'information, les politiques stratégiques, la prestation de conseils sur les communications internes et externes, la vérification et l'évaluation, la sécurité, la gestion des installations, la santé et la sécurité au travail. Le commissaire adjoint et le dirigeant principal des finances sont également chargés de la coordination et de la prestation de toutes les activités de sensibilisation (Commissariat du lobbying, Structure de l'autorité, 2017).

La direction de l'enregistrement et du service à la clientèle s'occupe de concevoir et de maintenir le système d'enregistrement des lobbyistes. Elle fournit une aide aux lobbyistes pour leur déclaration, aux titulaires d'une charge publique, et au grand public qui souhaite faire des recherches dans le registre sur les lobbyistes. Finalement, le Directeur des enquêtes, est pour sa part chargé d'appuyer le commissaire dans son mandat pour assurer la conformité de la loi sur le lobbying et le code de déontologique des lobbyistes. La mission principale du directeur est de surveiller les activités de lobbying, regarder l'exactitude des rapports mensuels de communications des lobbyistes, et de réaliser des examens et des enquêtes sur toutes les allégations de non-conformité. Il examine aussi les demandes d'exemption de l'interdiction quinquennale d'exercer des activités de lobbying présenté par les anciens titulaires d'une charge publique désignée (Commissariat du lobbying, Structure de l'autorité, 2017).

La direction des enquêtes vient seconder le commissaire dans son mandat de conformité à la Loi sur le lobbying et le Code de déontologie des lobbyistes. Cette direction a pour mission de surveiller les activités de lobbying, de vérifier l'exactitude des rapports mensuels de communication des lobbyistes, et de réaliser des examens et des enquêtes dès qu'il y a des soupçons de non-conformité. Elle s'occupe aussi d'examiner les demandes d'exemption de l'interdiction quinquennale d'exercer des activités de lobbying présentées par des anciens titulaires de charge publique désignée (Commissariat du lobbying, Structure de l'autorité, 2017). Le commissaire peut mener des enquêtes s'il y a des soupçons d'infraction. Dans un premier temps il y aura une enquête pour déterminer s'il y a infraction et si une enquête officielle s'impose. Si l'enquête révèle une fraude, le commissaire doit tout d'abord déposer son enquête devant le Parlement et ensuite le dossier sera transmis à la Gendarmerie royale canadienne qui posera les sanctions nécessaires. Toute personne ne produisant pas de déclaration ou qui donne sciemment des renseignements faux est passible : sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, d'une amende maximale de 50 000 \$, d'un emprisonnement maximal de six

mois, ou de ces deux peines. Si la personne est mise en accusation, elle encourt une amende maximale de 200 000 \$, d'un emprisonnement maximal de deux ans, ou de ces deux peines. De plus, le commissaire peut interdire à toute personne reconnue coupable d'une infraction d'exercer des activités de lobbying pour une période maximale de deux ans. Cependant, comme le code de déontologie des lobbyistes n'est pas un texte réglementaire, il n'est pas assorti de sanctions pénales¹⁷. Quatorze rapports d'enquête ont été rendus par les différents commissaires entre 2011 et 2020. À ce jour quatre lobbyistes ont été reconnus d'une infraction et ont été interdits de faire du lobbying (Commissariat du lobbying, Structure de l'autorité, 2017).

L'instauration d'une administration spécifique pour gérer les différents outils de l'encadrement des lobbys n'est pas une exception du gouvernement fédéral canadien, étant donné que le gouvernement québécois a introduit sa propre administration avec l'entrée en vigueur de la loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

ii. Au sein de la province du Québec

La loi *sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme en 2002* a créé la fonction de commissaire au lobbyisme. Afin de préserver son indépendance face au pouvoir exécutif et à l'appareil gouvernemental, le commissaire au lobbyisme relève directement de l'Assemblée nationale qui le nomme. Sur proposition du Premier ministre et avec l'approbation des 2/3 de ses membres, alors que le Commissaire au lobbying pour sa part est nommé par les deux chambres pour un mandat de sept ans et non cinq comme au Québec. Le commissaire au lobbyisme est chargé de la surveillance et du contrôle des activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques. Le commissaire au lobbyisme n'a pas la gestion du registre, comparé à son homologue au niveau fédéral, c'est l'Officier de la publicité des droits personnels et réels mobiliers qui agit en tant que conservateur et en a la gestion. L'Assemblée détermine de la même manière la rémunération, les avantages sociaux et les autres conditions de travail du commissaire. Le commissaire exerce ses fonctions à temps plein. Il a un mandat d'une durée de cinq ans (Québec, Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, 2002).

Le commissaire au lobbyisme a pour mission de promouvoir la transparence et la saine pratique des activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires d'une charge publique des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales. « La fonction de commissaire au lobbyisme doit

¹⁷ Entretien n°16 : fonctionnaire du commissariat du lobbying du Canada, Ottawa, 2014.

s'exercer selon des standards déontologiques de haut niveau. Afin de démontrer qu'il adhère aux valeurs de l'Assemblée nationale et qu'il respecte certains principes éthiques, le commissaire au lobbying s'est doté d'un code d'éthique et de déontologie applicable à sa fonction. Le commissaire au lobbying est investi de pouvoirs d'inspection et d'enquête pour mener à bien son mandat de surveillance et de contrôle. Les activités de l'institution sont placées sous son autorité » (Commissaire au lobbying du Québec, Le commissaire, 2018). Cette promotion de la transparence se fait aussi par de l'information concernant la loi qu'il fournit autant aux lobbyistes qu'aux titulaires d'une charge publique. Le commissaire essaie de sensibiliser les différents acteurs de l'importance de s'inscrire comme l'expliquer ce lobbyiste au sein d'un cabinet :

« EP : Avez-vous reçu des formations de la part du commissaire à propos de comment s'enregistrer, en quoi consiste leur travail ?

X : Bien franchement, j'ai donné moi de la formation. Puisqu'on a travaillé au début à mettre tout en place, j'ai demandé à faire de la formation à l'université auprès des étudiants, j'ai aussi fait une tournée auprès des titulaires de charge publique dans les secteurs municipaux pour leur expliquer ce qu'était le lobby. C'est sûr que le commissaire fait des formations auxquelles je participe à l'occasion mais j'apprends beaucoup de choses. Ce qui est intéressant c'est de comprendre vers où il veut aller, quelles sont ses principales préoccupations pour ce genre d'activités. Récemment le commissaire a fait beaucoup d'interventions et on sent une augmentation de la part des titulaires de charge publique sur la préoccupation que tout le monde soit inscrit au registre des lobbyistes, notamment dans les cabinets politiques. Ce qui n'est pas nécessairement le cas auprès des fonctionnaires qui sont un peu plus... Il y a plus de relâchement, contrairement aux personnes de politiques. »¹⁸

La volonté de vouloir faire comprendre l'obligation d'inscription au sein du registre se retrouve aussi chez les titulaires d'une charge publique. Cette sensibilisation a aussi pour but que le titulaire d'une charge publique vérifie avant de recevoir un lobbying que ce dernier soit bien inscrit au registre. Bien souvent, le titulaire d'une charge publique ne demande pas ou ne vérifie pas que les lobbyistes soient bien inscrits comme le souligne ce lobbyiste d'entreprise :

« E.P : Au début, quand vous avez commencé à rencontrer des titulaires de charge publique, est-ce qu'ils vous posaient la question...

X : Jamais.

18 Entretien n°24 : lobbyiste conseil, Québec, 2014.

E.P : Jamais ?

X : Non, ce n'est pas vrai. Très peu.

E.P : Très peu vous ont demandé si vous étiez enregistré ?

X : Oui. Ça arrive très peu souvent. Très rarement. Et quand ça arrive, ce n'est jamais arrivé de fonctionnaire mais de personnel politique.

E.P : Ils ne vous le demandent pas parce qu'ils ne sont pas au courant ?

X : Je pense que c'est méconnu. Je pense que c'est un des grands objectifs du commissaire de faire en sorte que systématiquement les titulaires de charge publique demandent à la personne si elle est inscrite. »¹⁹

Et les seules fois où les titulaires d'une charges publiques ont vérifié son inscription ils ne connaissaient pas toutes les règles entourant l'inscription des lobbyistes :

« Car ce que la loi dit ça n'est pas d'être inscrit avant d'aller rencontrer... C'est que tu as trente jours pour t'inscrire après la première rencontre. Donc on s'est fait dire, il n'y a pas longtemps, par des municipalités : "Écoutez, vous n'êtes pas inscrits, on ne peut pas vous parler. - Mais c'est la première fois qu'on se parle et j'ai trente jours... - Ah, moi c'est le commissaire qui me disait que je ne peux pas vous parler »²⁰

En remplissant le mandat qui lui est confié, le Commissaire au lobbyisme du Québec contribue au renforcement de la confiance du public envers les institutions publiques et les personnes qui les dirigent par son leadership et son expertise en matière d'encadrement des communications d'influence. Cette loi confie à ce commissaire le mandat d'élaborer un code de déontologie régissant la conduite des lobbyistes, de faire des enquêtes et de procéder à des inspections relatives à toutes contraventions aux dispositions de la loi ou au code de déontologie. Il doit cependant transmettre les poursuites pénales au Directeur, et peut par ailleurs émettre des sanctions disciplinaires et donner des ordonnances de confidentialité. De plus, le commissaire au lobbyisme peut donner et publier tout avis relativement à l'exécution, l'interprétation ou l'application de cette loi et des règlements pris en application de celle-ci ou du code de déontologie (Québec, Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, 2002). Cependant, ce n'est pas le commissaire qui gère le registre, ce dernier dépend de la conservatrice du registre ce qui peut porter confusion pour les lobbyistes comme l'explique un fonctionnaire du commissaire au lobbyisme :

19 Entretien n°25 : lobbyiste d'entreprise, Québec 2014.

20 Entretien n°25 : lobbyiste d'entreprise, Québec, 2014.

« Une autre chose qui est importante, une autre recommandation. L'espèce de bicéphalie qui existe concernant la loi sur la transparence, que le commissaire ait la responsabilité du contrôle et de la surveillance des activités mais que la conservatrice du registre ait la responsabilité du registre des lobbyistes, ça rend la situation des fois un peu complexe. Pour les lobbyistes qui essaient de s'y retrouver... Donc le commissaire interprète la loi, c'est lui qui contrôle, qui surveille donc parfois il y a une espèce de jeu de ping-pong, on essaie de l'éviter vous comprenez mais parfois les lobbyistes ne savent plus trop à quel saint se vouer pour trouver une réponse. " Ah, ça c'est une question plutôt technique sur le registre, bon bah ça relève du registre ; ça c'est une question plutôt au niveau de l'interprétation de la loi donc il faudrait en parler au commissaire »²¹

Le commissaire au lobbyisme guidé par les valeurs de transparence, d'objectivité, de cohérence, de respect et d'excellence ont pour mission lui et son équipe de guider les lobbyistes dans le respect de leurs obligations légales en matière de lobbyisme ; aider le titulaire d'une charge publique à reconnaître et à bien gérer les communications d'influence dans son environnement ; soutenir les citoyens dans l'exercice de son droit à savoir qui cherche à influencer les titulaires de charges publiques. Le commissaire a comme objectif d'offrir des services accessibles et de qualités en donnant des réponses rapides et courtoises ; assurant la confidentialité et la protection des renseignements personnels conformément aux lois et règlements, utilisant un langage clair dans ses communications verbales et écrites et en fournissant une information complète et précise (Commissaire au lobbyisme du Québec, Le commissaire, 2018).

L'un des pouvoirs du commissaire au lobbyisme est de mener des enquêtes de sa propre initiative ou à la suite d'un signalement, s'il a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu un manquement à une disposition de la Loi ou du Code de déontologie des lobbyistes. Il peut également autoriser spécialement toute personne à faire des enquêtes. Par la suite, il soumet au Procureur général ainsi qu'au Directeur des poursuites criminelles et pénales tout rapport d'enquête dans lequel il constate un manquement à une disposition de la loi ou du code. Le rapport d'enquête peut amener le Directeur des poursuites criminelles et pénales à émettre des constats d'infraction. S'il y a lieu, le Procureur général peut récupérer du lobbyiste la contrepartie qu'il a reçue ou qui lui est payable en raison des activités ayant donné lieu à un manquement (Commissaire au lobbyisme du Québec, Le commissaire, 2018).

21 Entretien n°4 : fonctionnaire au commissaire du lobbyisme du Québec, Québec, 2014.

Pour tout autre manquement à la *loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* de la part des lobbyistes, plusieurs sanctions ont été prévues pour remédier à cette situation. Il y a trois types de sanctions : des sanctions pénales, des réclamations de la contrepartie reçue pour des activités ayant donné lieu à un manquement et finalement des mesures disciplinaires. Ces mesures disciplinaires sont applicables s'il y a un manquement grave ou répété aux obligations d'un lobbyiste. Le lobbyiste en question peut être radié ou interdit d'exercer pendant un an au maximum, il sera informé qu'il a la possibilité d'interjeter devant un juge de la Cour du Québec. Les articles 60 à 65 de la loi déterminent tout d'abord les amendes qui peuvent varier de 500 \$ à 25 000 \$ pour le non-respect des règles qu'on retrouve dans la loi, le code de déontologie, les décisions du commissaire et pour toutes entraves aux actions du commissaire. L'un de ces manquements serait de présenter au registre des lobbyistes une déclaration ou un avis concernant un renseignement qui soit faux ou trompeur (Commissaire au lobbyisme du Québec, *Le commissaire*, 2018). Cependant, l'absence de sanction ou du moins les faibles sanctions prévues par la loi ne font qu'augmenter le cynisme « en laissant présager que les élus se sont donnés une loi pour faire bonne figure, mais que celle-ci ne constitue qu'une façade » (Yates, 2018 : 43). Surtout que depuis sa mise en place en 2002, aucune révision n'a été effectuée sur la loi, ce qui veut dire que les parlementaires ont refusé les différentes révisions demandées exigées pour les commissaires. N'étant pas le responsable du registre un travail de collaboration entre le commissaire et le registre est indispensable pour mener les enquêtes comme l'explique un fonctionnaire du registre :

« Nous avons mis en place une collaboration avec le commissaire, comme il ne gère pas le registre et dès qu'ils ont besoin d'informations pour faire leurs enquêtes, on doit répondre à leurs besoins. »²²

Pour les poursuites légales, le commissaire a un délai de deux à cinq ans. Dans le système initial, ce délai était seulement d'un an, à partir du moment où le directeur du registre prenait connaissance d'une infraction. À partir de la date de reconnaissance d'une infraction, le commissaire a entre un à dix ans pour enclencher une enquête et des sanctions. Cette procédure est exactement la même que celle qu'on trouve au niveau fédéral avec le commissariat au lobbying. Il n'y a pas seulement les lobbyistes qui doivent respecter les règles s'ils veulent éviter les différentes sanctions, les titulaires d'une charge publique doivent aussi suivre plusieurs directives si après leurs départs ils souhaitent faire du lobbyisme (Québec, *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, 2012).

22 Entretien n°1 : fonctionnaire du registre des lobbyistes, Montréal, 2014.

La province de l'Ontario s'inscrit dans la continuité du système fédéral et québécois étant donné que la création de la loi sur l'enregistrement des lobbyistes de 1998 a permis aussi de créer la fonction de commissaire à l'intégrité ainsi que le Bureau du commissaire à l'intégrité qui parmi ces diverses fonctions, doit s'occuper de l'enregistrement des lobbyistes.

iii. Au niveau de la province de l'Ontario

La loi sur l'enregistrement des lobbyistes de 1998 prévoit la nomination du commissaire à l'intégrité à titre de registrateur des lobbyistes de l'Ontario. Ce qui lui donne les pouvoirs en étant commissaire, et en sa qualité de registrateur, de pouvoir tenir un registre public en ligne pour les lobbyistes tout en pouvant effectuer des enquêtes sur des allégations de non-conformité à la *Loi de 1998* (Ontario, Guide de la Loi 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes, 2017).

La mission entreprise par le Commissaire à l'intégrité est la suivante : l'éthique et l'intégrité sont au cœur de la confiance du public dans le gouvernement. Le Commissariat à l'intégrité est impartial et croit qu'un bon leadership favorise une culture éthique. Il s'efforce de concilier intérêts privés et devoirs publics, en favorisant la confiance et le respect de l'Assemblée législative de l'Ontario et de la fonction publique de l'Ontario. Le Bureau du Commissaire à l'Intégrité a été créé en 1988. Il s'agit d'un chef de file indépendant en matière d'éthique qui sert l'intérêt public en encourageant et en appuyant des normes éthiques élevées qui renforcent la confiance dans le gouvernement de l'Ontario. Le commissaire à l'intégrité a cinq principaux domaines de responsabilité : intégrité du député ; éthique du personnel des ministres ; de la fonction publique de l'Ontario ; divulgation d'actes répréhensibles ; enregistrement des lobbyistes et examen des dépenses. Les activités du commissaire à l'intégrité sont résumées dans un rapport annuel qui est soumis au président de l'Assemblée législative (Ontario, Encouraging a culture of integrity, 2017).

Le commissaire du Bureau de l'intégrité est nommé, comme dans les deux autres systèmes canadiens, par l'Assemblée nationale, et non par le gouvernement. Cependant au Québec ce sont les 2/3 des membres de l'Assemblée nationale qui doivent donner leur consentement, alors qu'au niveau fédéral il est nommé par les deux chambres. Il a un mandat de cinq ans durée similaire avec le Québec, mais différente du niveau fédéral où c'est un mandat de sept ans. Les fonctions principales du commissaire du Bureau de l'intégrité sont similaires dans les deux autres systèmes : communiquer et informer, vérifier les informations données par les lobbyistes enregistrés, un pouvoir de contrôle et d'enquête en cas de manquement à la loi et fournir des rapports annuels sur le travail du registre devant

l'Assemblée nationale. Les informations fournies dans le registre ont aussi une similitude avec les deux autres registres : la base de données est consultable et présente le nom de chaque lobbyiste, la société, le client, l'activité de lobbying et le ministère ou l'organisme ciblé. Ces responsabilités sont décrites dans la Loi de 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes, (Ontario, Encouraging a culture of integrity, 2017).

Le commissaire a aussi un pouvoir de sanction, étant donné qu'il est le garant du registre. Sauf que son pouvoir de sanctions est moins contraignant que celui de ces deux homologues au Québec et au fédéral, étant donné qu'il a en sa possession moins d'outils de sanctions. En effet, il a des pouvoirs similaires étant donné qu'il peut radier un lobbyiste dans le registre. Après un délai de 30 jours laissé aux lobbyistes pour réguler leur situation, le Commissaire peut entreprendre des sanctions. Il détient aussi, comme ces homologues, un pouvoir d'enquête en cas de manquement à la loi cependant le délai pour entreprendre des mesures dans cette situation n'est pas similaire entre les trois systèmes. En effet, en Ontario le Commissaire à l'intégrité a deux ans pour entreprendre des mesures après la date de l'infraction, alors qu'au Québec ce délai est de trois ans et au niveau fédéral de cinq ans. Les sanctions prévues par la loi sont exclusivement des amendes, aucune peine de prison ne peut être requise en cas de manquement à la loi, alors qu'au Québec et au niveau fédéral des peines de prison peuvent être encourues. Les raisons pouvant être évoquées pour entamer une enquête sont similaires entre les trois systèmes d'encadrement : oubli de s'enregistrer ; fournir de fausses informations ; place sciemment le titulaire d'une charge publique dans une position réelle ou possible de conflit d'intérêts, etc.

Statutairement les trois commissaires n'ont pas les mêmes pouvoirs pour sanctionner les lobbyistes en cas de manquement aux différentes lois et/ou aux codes de déontologie des lobbyistes. Dans la pratique les commissaires ne poursuivent pas avec la même assiduité les lobbyistes n'ayant pas respecté leurs obligations. Depuis l'instauration des différents systèmes d'encadrement, le système fédéral a fait le plus d'enquêtes : 214 au total dont 71 fondées et 14 enquêtes transmis et toujours traité par la Gendarmerie Royale du Canada (Commissariat au lobbying, Statistiques de conformité 2017); le commissaire au lobbyisme du Québec a fait 92 (Commissaire au lobbyisme du Québec, Mesures disciplinaires et suivi des dossiers pénaux, 2019) enquêtes dont 48 étaient fondées, trois enquêtes sont toujours en cours ; le commissaire à l'intégrité en Ontario a seulement traité cinq enquêtes entre 2017 et 2019, aucune n'a requis une peine autre qu'une mention dans le registre pour cas de non-respect, personne actuellement n'est visé par une interdiction d'exercer la profession de lobbyiste (Le bureau du commissaire à l'intégrité, Conformité et sanctions, 2019).

Les différents systèmes canadiens ont opté dès le début pour créer une entité, pas toujours une administration spécifique et indépendante du gouvernement, pour s'occuper de la gestion du registre et du code de déontologie quand il y en avait un. Même si les systèmes canadiens ont adopté des administrations pour gérer l'encadrement des lobbyistes, elles se différencient entre elles. Les axes centraux du système canadien a fortement influencé la réflexion des autres systèmes étudiés sans pour autant produire de mimétisme. Cette formule ne se retrouve pas dans les systèmes du continent européen. Dans un premier temps, ils ont délégué la responsabilité du registre à une entité déjà existante au sein des différentes institutions que ces dernières ont fait le choix d'instaurer un encadrement. Dans un second temps seulement, les hommes politiques, français et européens, ont fait le choix de créer une administration spécifique pour gérer le registre obligatoire en France, après la mise en place de la loi Sapin II et toujours non obligatoire à Bruxelles après l'accord interinstitutionnel entre la Commission européenne et le Parlement européen. Les commissaires canadiens et québécois ont rencontré à plusieurs reprises leurs homologues européens pour leur faire découvrir leurs systèmes respectifs. Ces différentes rencontres ont-elles influencé les hommes politiques français/européens dans le modèle d'administration qu'ils ont instauré ? Des similitudes apparaissent entre les différents systèmes, ces similitudes s'expliquent-elles par l'influence du système fédéral canadien sur ces homologues ?

iv. Le système français

Le système d'encadrement français concernant les représentants d'intérêt ne s'est pas décliné sous le même schéma que dans les systèmes canadiens étant donné que dans un premier temps cet encadrement ne concernait que deux institutions : l'Assemblée nationale et le Sénat. Aucune administration n'a été créée pour gérer cet encadrement, c'est le Bureau de l'Assemblée et le Bureau du Sénat qui ont géré chacun leur registre. L'Assemblée nationale instaure sa réglementation en octobre 2009 et quelques mois plus tard, en janvier 2010, le Sénat fait de même : ils n'ont pas opté pour une réglementation commune. Avec la loi Sapin II, il n'est plus question de déterminer un périmètre pour l'encadrement des représentants d'intérêt, mais d'encadrer une action d'influence. La Haute Autorité de la Transparence et de la Vie publique (HATVP) est en charge de gérer le nouveau registre, même si l'Assemblée nationale et le Sénat gardent leurs prérogatives dans leur lieu.

Les représentants d'intérêt publics ou privés doivent figurer sur une liste fixée par le Bureau de l'Assemblée nationale, ces groupes d'intérêt pourront avoir un badge d'accès d'une durée temporaire pour certains lieux de l'Assemblée nationale. Une première proposition a été faite le 30 septembre 2009 par Jean-Léonce Dupont, vice-président du Sénat, pour la mise en place d'une première liste de

règles concernant le lobbying visant à renforcer l'encadrement des groupes d'intérêt au regard d'une triple exigence : la transparence, la déontologie et l'équité. Pour l'objectif de transparence, l'instruction générale du Bureau a prévu que désormais les représentants d'intérêt pourraient bénéficier dans des conditions déterminées par un arrêt de Questure du 1er décembre 2010 d'un droit d'accès à certains locaux du Sénat. Cette procédure est possible sous réserve de leur inscription à un registre rendu public sur le site internet, de leur engagement à respecter le code de conduite et par le port d'un badge dans l'enceinte du Sénat (Sénat, Arrêté de Questure : définissant les droits d'accès au Palais du Luxembourg des représentants des groupes d'intérêts, 2010).

Comme c'est le cas au Sénat, pour rendre possible cet enregistrement au sein de l'Assemblée nationale, ces groupes doivent fournir plusieurs informations sur leurs clients. En effet, ils doivent indiquer aux députés leur identité, l'organisme pour lequel ils travaillent et les intérêts qu'ils représentent. Ils doivent obligatoirement se conformer aux différentes règles de circulation dans les locaux de l'Assemblée nationale. En plus, ils doivent aussi respecter le code de conduite, qui est similaire en plusieurs points à celui du Sénat. Les comportements prohibés par le code de conduite de l'Assemblée sont : interdiction de céder à titre onéreux des documents parlementaires, utiliser du papier à en-tête ou le logo de l'Assemblée nationale. Les renseignements apportés aux députés doivent être accessibles sans discrimination à tous les députés, quelle que soit leur appartenance politique. C'est la seule interdiction non précisée au Sénat, les informations ne doivent pas comporter d'éléments volontairement inexacts destinés à induire en erreur les députés. Toute démarche commerciale ou publicitaire est interdite. Finalement, les représentants d'intérêt ne peuvent se prévaloir, vis-à-vis de tiers, à des fins commerciales, de leur présence sur la liste fixée par le Bureau. Bien entendu si un représentant d'intérêt ne respecte pas le code de conduite, le Bureau a le pouvoir de retirer son badge d'accès de manière temporaire ou permanente (Assemblée nationale, Représentant d'intérêts à l'Assemblée nationale, 2009).

Par ailleurs, d'importantes similitudes sont apparues dans les objectifs que se sont fixés le Sénat et l'Assemblée nationale. En effet, la chambre basse a aussi la volonté de favoriser le pluralisme des groupes d'intérêt enregistrés et désirant s'exprimer au sein de son enceinte. Les fondateurs du dispositif ont aussi créé une base de données où chacun de ces groupes puisse déposer leurs expertises et leurs propositions sur des projets de loi les concernant. Cette action s'inscrit dans une volonté d'équité pour l'accessibilité de ces lieux de pouvoir. Les membres de la délégation qui ont élaboré ce règlement interne ont aussi émis le vœu de valoriser le droit de pétition auprès d'eux pour les influencer dans leur travail. Finalement, l'inscription au registre est non-obligatoire pour les représentants des groupes d'intérêt demandant l'accès à l'Assemblée nationale. Cette formule, aussi

présente au Sénat, contribue à répondre aux exigences de transparence, principe essentiel de la pérennité et de la modernité démocratique (Assemblée nationale, Représentant d'intérêts à l'Assemblée nationale, 2009).

Les bureaux de chaque assemblée ont géré l'encadrement des représentants d'intérêt et son application. Dans le cas du Sénat, le Bureau gère la création du registre, le code de conduite ainsi que l'octroi d'un badge et avait aussi la mission de faire respecter les différentes règles applicables à ces outils (Sénat, Les représentants d'intérêts au Sénat, 2018). Le Bureau de l'Assemblée nationale devait faire respecter un certain nombre de droits et de devoirs aux représentants d'intérêt concernant le registre, le code de conduite ainsi que leurs déplacements au sein de l'Assemblée nationale (Assemblée nationale, Représentant d'intérêts à l'Assemblée nationale, 2009). Le Bureau de l'Assemblée nationale a créé une nouvelle fonction : le déontologue de l'Assemblée nationale. Le Bureau a pris la décision d'instaurer cette nouvelle fonction le 6 avril 2011, elle a pour but de faire de la prévention contre les conflits d'intérêt. Le déontologue a instauré un code de conduite que les députés et les sénateurs doivent respecter tout en remettant au début de leur mandat une déclaration d'intérêt. « La modification du Règlement adoptée le 26 novembre 2014 a permis d'y consacrer l'institution du Déontologue ainsi que l'existence du code de déontologie et de prévoir la possibilité pour le Bureau de proposer ou de prononcer une peine disciplinaire en cas de manquement à ce code. La loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie a par ailleurs consacré le rôle du Déontologue dans le contrôle des obligations applicables aux représentants d'intérêt au sein de l'Assemblée nationale et du Sénat » (Assemblée nationale, Déontologue de l'Assemblée nationale, 2019).

Le déontologue obtient la charge de vérifier les inscriptions au sein du registre comme l'explique un fonctionnaire travaillant pour le déontologue :

« L'un des rôles du déontologue est effectivement de vérifier les informations fournies par les représentants d'intérêt dans le registre. Par contre, nous manquons de moyens pour effectuer correctement nos vérifications. Comme je dis souvent « la bonne monnaie chasse la mauvaise ». Les groupes d'intérêt font eux-mêmes un filtrage des informations fournies par les autres groupes d'intérêt. Bien souvent ils nous alertent sur les informations erronées ou manquantes fournies par les autres groupes d'intérêt. Ce type de remontées va plus vite que celles que nous pouvons effectuer. »²³

23 Entretien n°46 : fonctionnaire l'Assemblée nationale, Paris, 2017.

Même si la modification du règlement a permis d'instaurer le déontologue et de lui octroyer la mission de vérifier les inscriptions du registre, ce dernier manque de moyens, souvent comblés en partie par les groupes d'intérêt, pour mener à bien sa mission.

Le gouvernement français a entrepris au cours de l'année 2013 d'instaurer de nouvelles lois, dites « omnibus » étant donné qu'elles regroupent plusieurs thèmes (Courty et Milet, 2018 : 25), pour accroître la transparence de la vie publique, ce qui aboutit à la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, et la lutte contre la corruption et à moderniser la vie économique (dite loi Sapin II), qui marque un nouveau tournant pour la transparence des relations entre les représentants d'intérêt et les pouvoirs publics. Le système français n'est ni en retard ni immunisé culturellement contre le lobbying malgré toutes les idées reçues sur la culture politique française. En effet, les représentants d'intérêt ont un rôle à joué auprès des élus, ce postulat est entériné par les législateurs et va dans le sens de l'intérêt général. « Il était juste doté d'une autre histoire sur la question de la représentation des intérêts que celle qui commence dans les années 1990 : « celle de la structuration d'une configuration, au sens de Norbert Elias, dans laquelle prennent place des professionnels du lobbying puis des professionnels de la transparence et, enfin, « des professionnels de la politique sensibles à la question du lobbying » (Courty et Milet, 2018 : 19). Avec la Loi Sapin II, le droit français reconnaît l'existence des représentants d'intérêt étant donné que la loi apporte pour la première fois une définition de ces représentants. (Vie publique au cœur du débat public, Loi Sapin II : vers un contrôle accru des lobbies ?, 2017). « D'ailleurs, l'Assemblée nationale – sur son site internet – présente cette relation comme étant bénéfique, sous réserve que l'élu opère toujours une juste conciliation entre l'intérêt particulier, dont le représentant d'intérêts se fait le porte-voix, et l'intérêt général. » (Gazagne-Jammes, 2018 : 498).

Cette loi, en plus d'apporter une reconnaissance légale des représentants d'intérêt, confie à la HATVP la gestion du répertoire numérique de ces représentants. La HATVP dispose de larges pouvoirs, octroyée par la loi, pour effectuer pleinement ses missions. En plus d'obtenir ses pouvoirs de la loi, le fonctionnement de son collège, son autonomie administrative et financière lui garantissent son indépendance (HATVP, Une institution indépendante, 2016). La HATVP s'est donc vu attribué plusieurs fonctions lui permettant de faire de la prévention contre les conflits d'intérêt, ce qui englobe celles concernant les représentants d'intérêt. La Loi Sapin II donne les prérogatives à la HATVP pour faire respecter les articles 18-3, les informations que les représentants d'intérêt doivent fournir au registre, et 18-5, les interdictions que ces derniers doivent respecter, tout en pouvant prendre des sanctions lors de manquement à ces articles de la loi Sapin II (France, loi n° 2016-1691 du 9 décembre

2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, 2016).

La dernière fonction de la HATVP est qu'elle puisse à la suite d'un signalement ou de sa propre initiative lors d'un manquement aux articles 18-3 et 18-5 adresser une mise en demeure au représentant d'intérêt, qu'elle peut rendre publique, lui demandant de respecter les obligations et de présenter ses observations. Dans un second temps la HATVP prévient la personne qui aurait répondu favorablement à une sollicitation interdite de la part d'un représentant d'intérêt et, le cas échéant, lui adresser des observations, sans les rendre publiques pour sa part. « Si le représentant d'intérêt ne se conforme pas aux exigences de la mise en demeure à son encontre pendant les trois ans qui suivent, il risque d'être puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. Si un représentant d'intérêt ne déclare pas de sa propre initiative ou à la demande de la HATVP les informations obligatoires pour le registre, ce dernier pourra être puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende » (Caron, 2017 : 387).

La réglementation applicable à l'Assemblée nationale et au Sénat se révèle une des particularités du système français, étant donné que ce n'est pas la HATVP qui gère ces deux institutions. Le bureau de chaque assemblée parlementaire détermine les règles applicables aux représentants d'intérêt entrant en communication avec un député, un sénateur, un collaborateur du Président de l'Assemblée nationale ou du Président du Sénat, d'un groupe parlementaire ainsi qu'avec les agents des services des assemblées parlementaires (France, loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, 2016). L'organe assurant la déontologie parlementaire s'occupe aussi de faire respecter les règles par les représentants d'intérêt au sein des institutions parlementaires. Le déontologue peut se faire communiquer toutes informations ou documents nécessaires à l'exercice de sa mission. L'Assemblée nationale s'est dotée depuis 2011 d'un dispositif pour prévenir les conflits d'intérêt en instituant un déontologue tout en instaurant un code de conduite qui dicte la conduite que les députés doivent respecter (Assemblée nationale, Déontologie à l'Assemblée nationale, 2017). S'il y a un manquement aux règles déterminées par le bureau, l'organe chargé de la déontologie parlementaire saisit le président de l'assemblée concernée. Ce dernier pourra adresser au représentant d'intérêt concerné une mise en demeure, pouvant être rendu public comme pour la HATVP, afin de respecter les obligations auxquelles il est soumis. Lorsque c'est un représentant de l'intérêt général qui a répondu favorablement à une sollicitation d'un représentant d'intérêt en méconnaissance des règles arrêtées par le bureau, le déontologue avisera la personne concernée, pour lui faire prendre connaissance des

règles, sans rendre ces échanges publics (France, loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, 2016).

Le système d'encadrement français a fait d'importants changements en peu de temps étant donné qu'au début les deux registres étaient gérés par le Bureau de l'Assemblée nationale et par le Bureau du Sénat ce qui est toujours leur rôle pour ces deux institutions, en créant une administration spécifique pour gérer le registre, la HATVP. Les institutions européennes ont suivi un schéma similaire. En effet, jusqu'en 1995, date de l'instauration d'un premier registre non-obligatoire au sein du Parlement européen, l'autorégulation était de rigueur pour les représentants d'intérêt. Il faut attendre 2008 pour que la Commission européenne instaure son propre registre non-obligatoire pour les représentants d'intérêt. Dès 2011, ces deux institutions entreprennent une démarche commune qui aboutit à un registre commun géré par le secrétariat commun du registre de transparence.

v. Le système européen

Avant de mettre en place un accord interinstitutionnel entre le Parlement européen et la Commission concernant l'encadrement des lobbys, chaque institution gérait la réglementation des lobbys de manière indépendante et autonome. Initialement à la construction de l'Europe, le lobbying auprès des institutions de l'Union européenne n'était pas du tout réglementé, le Parlement européen a été la première institution à instaurer un système d'encadrement pour les représentants d'intérêt. En 1995, le Parlement européen a lancé une première initiative en créant un registre de lobbyistes ayant accès à son enceinte. Ce registre n'est pas obligatoire pour accéder aux parlementaires, en revanche il permet de regrouper une liste de représentants d'intérêt à qui le Parlement a accordé un accès de longue durée à ses locaux. Malgré le fait qu'il ne soit pas obligatoire, en mai 2011 il comptabilise plus de 4000 inscrits. Même si c'est une avancée d'avoir créé un registre, peu d'informations étaient recueillies par ce dernier étant donné que les personnes désirant s'inscrire devaient fournir seulement leur nom et les organisations représentées, aucun détail ni sur leur entreprise ou cabinet ni sur leur financement ou leurs clients. Aucune administration indépendante n'a été créée pour gérer le registre, c'est le secrétariat du Parlement européen qui en avait la charge (Parlement européen, Registre de transparence de l'UE, 2014).

La Commission a décidé, pour sa part, d'introduire un registre volontaire de lobbyistes en juin 2008. Avant 2008, la Commission demandait aux représentants d'intérêt de s'auto-réguler, notamment par la mise en place d'un code de conduite. Parallèlement la Commission a constitué une « base de données sur ces groupes comme outils de transparence pour le grand public et les fonctionnaires des

institutions » (Michel, 2018 : 115). Ce premier registre entre en vigueur un mois après l'adoption d'un code de conduite pour les représentants d'intérêt souhaitant exercer leur métier au sein de la Commission européenne. Les représentants d'intérêt s'inscrivant dans ce registre devaient fournir : leurs objectifs, leurs missions, leurs domaines d'actions ainsi que certaines informations financières. Tout en adhérant au code de conduite établi par la Commission regroupant des principes généraux tels que la transparence, l'honnêteté et l'intégrité (Chabanet, 2009 : 1002-1011). Ce registre s'inscrit dans la continuité de l'initiative européenne en matière de transparence, la Commission a rendu précédemment des communications sur ces questions comme en 1992 avec sa communication intitulée « Un dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêt ». À travers cette communication la Commission valorise une administration ouverte tout en proposant une « certaine » forme de codification avec les représentants d'intérêt (Michel, 2013 : 115).

Le livre vert a lancé une consultation publique concernant trois thèmes visant à améliorer la transparence du processus décisionnel : la nécessité d'établir un cadre plus structuré régissant les activités des groupes d'intérêt, la nécessité d'un retour d'informations sur la consultation de la société civile engagée par la Commission et l'obligation de divulgation d'informations sur les bénéficiaires des fonds communautaires faisant l'objet d'une gestion partagée (Commission européenne, initiative européenne en matière de transparence, 2007). Avant l'initiative de la Commission pour un registre volontaire, cette dernière avait fait le choix de l'autorégulation, elle laissait donc le soin aux représentants d'intérêt de se réglementer eux-mêmes.

Un accord interinstitutionnel sur l'établissement d'un registre de transparence a été signé par la Commission Européenne et le Parlement le 23 juin 2011. L'inscription demeure toujours volontaire pour les lobbyistes, cependant il leur est demandé de fournir davantage de données que dans les registres précédents. Un code de conduite a été introduit avec l'instauration de ce registre, il se compose de douze points que les représentants d'intérêt s'engagent à respecter. Un secrétariat commun du registre de transparence a été instauré entre les deux institutions pour gérer le registre en vérifiant l'exactitude des données contenues dans la base de données, tout en effectuant 800 contrôles aléatoires par an (Parlement européen, Registre de transparence de l'Union européenne, 2014). Ce secrétariat assure la gestion courante du registre et contribue à la qualité de son contenu (Union européenne, Registre de transparence, 2011). Malgré l'instauration d'un secrétariat commun pour la gestion du registre, plusieurs remarques peuvent être formulées comme le souligne ce fonctionnaire :

« Les inscriptions ne sont pas vérifiées avant d'être validées, il suffit que les représentants d'intérêt remplissent les cases obligatoires et leur inscription sera validée. Il faut ajouter des

contrôles dès l'enregistrement pour enlever les acteurs non-éligibles. Les 800 contrôles aléatoires par an ne sont pas suffisants, nous manquons de moyens pour effectuer un réel travail de vérification. Bien souvent nous allons seulement vérifier les dossiers où il y a des plaintes. »²⁴

Pour essayer de combler ce manque de moyen ce fonctionnaire du secrétariat explique le rôle que les médias et les ONG jouent :

« Nous avons besoin des journalistes et des ONG qui font leur propre travail de vérification concernant les personnes inscrites au registre. One Voice effectue des vérifications chaque semaine. Ils nous apportent une aide précieuse dans notre travail de vérification étant donné que nous sommes seulement quatre à être en charge de cette tâche. »²⁵

« Les secrétaires généraux du Parlement européen et la Commission sont responsables de la supervision du système et de tous les principaux aspects opérationnels et ils prennent, d'un commun accord, les mesures nécessaires pour mettre en œuvre le présent accord. Bien que le système soit géré conjointement chaque partie, la Commission européenne et le Parlement restent libres d'utiliser le registre de manière indépendante à des fins spécifiques qui leur sont propres. »²⁶

Encadré n° 4 : Code de conduite des représentants d'intérêt

<p>« Les parties estiment que tous les représentants d'intérêt, enregistrés ou non, qui interagissent avec elles en une ou plusieurs occasions, doivent se comporter conformément au présent code de conduite.</p> <p>Dans leurs relations avec les institutions de l'Union ainsi qu'avec les membres,</p>	<ul style="list-style-type: none"> – N'incitent pas les membres des institutions de l'Union, les fonctionnaires ou autres agents de l'Union, ou les assistants ou stagiaires de ces membres à enfreindre les règles et les normes de comportement qui leur sont applicables ; – Respectent, lorsqu'ils emploient d'anciens fonctionnaires ou autres
--	---

24 Entretien n°32 : fonctionnaire du registre commun de transparence 32, Bruxelles, 2014.

25 Entretien n°32 : fonctionnaire du registre commun de transparence 32, Bruxelles, 2014.

26 Entretien n°32 : fonctionnaire du registre commun de transparence 32, Bruxelles, 2014.

<p>fonctionnaires et autres agents de celles-ci, les représentants d'intérêt :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Indiquent toujours leur nom et, le cas échéant, leur numéro d'enregistrement ainsi que l'entité ou les entités qu'ils représentent ou pour lesquelles ils travaillent ; déclarent les intérêts, objectifs ou finalités qu'ils promeuvent et, le cas échéant, précisent quels clients ou membres ils représentent ; - Ne se procurent pas ou n'essaient pas d'obtenir des informations ou des décisions d'une manière malhonnête ou en recourant à une pression abusive ou à un comportement inapproprié ; - Ne prétendent pas avoir une relation formelle avec l'Union ou l'une de ses institutions dans leurs relations avec des tiers et ne présentent pas l'effet de l'enregistrement d'une manière pouvant induire en erreur les tiers ou les fonctionnaires ou autres agents de l'Union, et n'utilisent pas les logos des institutions de l'Union sans autorisation expresse ; - Veillent à fournir, lors de l'enregistrement et, ensuite, dans le cadre de leurs activités couvertes par 	<p>agents de l'Union ou des assistants ou stagiaires de membres des institutions de l'Union, l'obligation incombant à ces personnes de se conformer aux règles et aux exigences en matière de confidentialité qui leur sont applicables ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Obtiennent l'accord préalable du député ou des députés du Parlement européen concernés pour toute relation contractuelle avec une personne de l'entourage désigné du député ou toute embauche d'une telle personne ; - Se conforment à toutes réglementation sur les droits et responsabilités des anciens membres du Parlement européen et de la Commission européenne ; - Informent tous ceux qu'ils représentent de leurs obligations envers les institutions de l'Union ; - Informent tous ceux qu'ils représentent de leurs obligations envers les institutions de l'Union ; <p>Les personnes qui se sont enregistrées auprès du Parlement européen afin de recevoir un titre nominatif non transférable d'accès aux bâtiments du Parlement européen :</p>
--	--

<p>le registre, des informations qui, à leur connaissance, sont complètes, à jour et non trompeuses ; acceptent que toutes les informations fournies soient soumises à un examen et consentent à satisfaire aux demandes administratives d'informations complémentaires et de mises à jour ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ne vendent pas à des tiers des copies de documents reçus des institutions de l'Union ; - D'une manière générale, respectent toutes les règles, tous les codes et toutes les pratiques de bonne gouvernance établis par les institutions de l'Union et s'abstiennent de toute obstruction à la mise en œuvre et à l'application de ces règles, codes et pratiques ; 	<ul style="list-style-type: none"> - Veillent à porter le titre d'accès visiblement et en permanence dans les bâtiments du Parlement européen ; - Respectent strictement les dispositions applicables du règlement du Parlement européen ; - Acceptent que toute décision sur une demande d'accès aux bâtiments du Parlement européen relève exclusivement des prérogatives du Parlement et que l'enregistrement ne confère pas un droit automatique à un titre d'accès. »
--	---

Source : europa.eu, « Code de conduite », *Europa.eu*, [En ligne], 2019, http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=fr&reference=CODE_OF_CONDUCT, (page consultée le 3 janvier 2019).

Les services du Parlement et de la Commission ont mis en place un structure opérationnelle commune pour la mise en œuvre du système. Cette structure est composée autant de fonctionnaires du Parlement que de la Commission. Le secrétariat commun du registre de transparence travaille sous la coordination d'un chef d'unité au secrétariat général de la Commission européenne. Plusieurs tâches ont été confiées au secrétariat : l'adoption de lignes directrices d'application, ainsi que le suivi de la qualité du contenu du registre. Des ressources administratives sont mises à disposition pour procéder à des contrôles de la qualité du contenu du registre, étant entendu, toutefois, que ceux qui s'inscrivent sont responsables en dernier ressort des informations qu'ils ont fournies (Union européenne, Accord entre le Parlement européen et la Commission européenne, 2014).

Des actions de formations et de communications internes par le secrétariat dans sa mission de communication interne permettent de sensibiliser leurs membres et leur personnel au registre et aux procédures d'alertes et de plaintes, tout en menant des actions externes pour faire connaître le registre et en promouvoir l'utilisation. Le secrétariat produit aussi des statistiques de base ainsi que des rapports annuels sur la tenue du registre qui sont soumis au vice-président compétent du Parlement européen et au vice-président compétent de la Commission européenne. Le rapport annuel fournit des informations factuelles sur le registre, son contenu et son évolution et il est publié chaque année pour l'année civile précédente (Union européenne, Accord entre le Parlement européen et la Commission européenne, 2014).

Le secrétariat doit aussi gérer les situations où le code de conduite n'est pas respecté par ceux qui se sont enregistrés ou leurs représentants ce qui peut conduire le secrétariat au terme d'une instruction, respecte dûment le principe de proportionnalité et les droits de la défense, à l'application de mesures prévues telles qu'une suspension ou une radiation du registre pour une période d'un ou de deux ans et, le cas échéant, au retrait des titres d'accès au Parlement européen délivrés aux personnes concernées ainsi que, s'il y a lieu, à leurs organisations. La décision d'application de telles mesures peut être publiée sur le site internet du registre (Union européenne, Accord entre le Parlement européen et la Commission européenne, 2014).

vi. Les codes de déontologie/de conduite

Chaque système a ses outils : registre, création d'une administration ou d'un secrétariat et un code de déontologie/conduite pour les représentants d'intérêt/lobbyistes. Ces codes ont pour objet de déterminer les comportements que les lobbyistes ne peuvent pas avoir. Ce sont des outils complémentaires aux lois et à l'accord interinstitutionnel.

Tableau n° 3 : Les codes de conduite/déontologie dans les systèmes : fédéral canadien, québécois, ontarien, français et européen²⁷

	Système fédéral canadien	Système québécois	Système ontarien	Système français	Système européen
Avoir un code	X	X		X	X

²⁷ Voir les annexes de 1 à 5 pour le détail des codes de conduite/déontologique

Valeurs/principes	X	X			
Interdiction d'action pour les lobbyistes	X	X		X	X
Code pour l'assemblée nationale				X	
Code pour le Sénat				X	

Sources : Commissariat au lobbying, « code de déontologie des lobbyistes », *Commissariat au lobbying*, [En ligne], 2019, https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/h_00014.html, (page consultée le 9 septembre 2019).

Commissaire au lobbyisme, « code de déontologie des lobbyistes », *Commissaire au lobbyisme*, [En ligne], 2019, <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cr/T-11.011.%20r.%202/>, (page consultée le 9 septembre 2019).

Assemblée nationale, « représentants d'intérêt à l'Assemblée nationale », *Assemblée nationale*, [En ligne], 2019, http://www2.assemblee-nationale.fr/14/representant-d-interets/repre_interet, (page consultée le 9 septembre 2019).

Sénat, « code de conduite applicable aux groupes d'intérêt au Sénat », *Sénat*, [En ligne], 2019, https://www.senat.fr/role/code_de_conduite.pdf, (page consultée le 9 septembre 2019).

Legifrance, « LOI n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique », *Legifrance*, [En ligne], 2019, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028056315>, (page consultée le 9 septembre 2019).

Europa.eu, « Code de conduite », *Europa.eu*, [En ligne], 2019, http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=fr&reference=CODE_OF_CONDUCT, (page consultée le 9 septembre 2019).

Le tableau ci-dessus permet de constater que le système d'encadrement des lobbyistes de l'Ontario n'a pas instauré de code de déontologie pour les lobbyistes enregistrés. La loi prévoit à l'article 15 : que le registrateur a « Le pouvoir de publier des bulletins d'interprétation conféré par le paragraphe (1) au registrateur comprend le pouvoir de publier un code de déontologie pour les lobbyistes » (Ontario, loi de 1988 sur l'enregistrement des lobbyistes, 1988). L'absence d'un code de déontologie ne signifie pas que la loi ontarienne n'a pas prévu des actions interdites pour les lobbyistes. En effet, plusieurs interdictions figurent dans la loi, les lobbyistes n'ont pas le droit d'être rémunéré par des fonds publics ni par des paiements conditionnels. Le paiement que les lobbyistes reçoivent ne doit être en tout ou en partie conditionnel au degré de succès qu'il obtient lorsqu'il exerce des pressions. Aucun lobbyiste-conseil ne doit, pendant qu'il exerce des pressions auprès du titulaire d'une charge publique, placer sciemment celui-ci en situation de conflit d'intérêts réel ou possible. (Ontario, loi de 1988 sur l'enregistrement des lobbyistes, 1988).

Des différences apparaissent entre les systèmes canadiens, qui ont choisi d'utiliser les termes « code de déontologie », et les systèmes européens, qui eux ont désigné les codes de la façon suivante « code de conduite ». La première particularité des codes déontologiques canadiens est qu'ils se déclinent en deux parties : un rappel des principes fondamentaux à respecter avant d'énumérer les comportements

interdits aux lobbyistes.²⁸ Les différents codes de conduite européens ne présentent pas une partie rappelant les valeurs fondamentales que les représentants d'intérêt doivent respecter. Les codes de conduite européens commencent en rappelant les informations que les représentants d'intérêt doivent fournir pour s'inscrire et dans un second temps évoquent les comportements prohibés pour ces derniers.²⁹

Le système d'encadrement français se distingue des autres étant donné qu'il y a trois codes de conduite en vigueur pour les représentants d'intérêt. En effet, chaque chambre du parlement a conservé ses prérogatives avant la mise en place de la loi Sapin II, ce qui veut dire que l'Assemblée nationale et le Sénat gèrent eux-mêmes l'encadrement des lobbyistes en leur mur. Ils ont donc conservé les codes de conduite qu'ils avaient instauré en même temps que leur registre en 2009 pour l'Assemblée nationale et 2010 pour le Sénat. La loi Sapin II a introduit un troisième code de conduite pour toutes les actions entreprises par les représentants d'intérêt en dehors du Parlement. La loi Sapin II, en s'appuyant sur l'article 18-5 de la loi relative à la transparence de la vie publique qui énonçait le comportement que les représentants d'intérêt doivent respecter, propose son propre code de conduite indépendamment de ceux du Parlement. Même s'il y a trois codes de conduite, les interdictions restent similaires d'un code à un autre, il y a juste l'Assemblée et le Sénat qui soulignent que les représentants d'intérêt ne peuvent pas utiliser du papier à en-tête de leur institution.

En revanche, les quatre systèmes d'encadrement ont instauré des codes de déontologie/conduite de structure différente mais de contenu similaire. En effet, les comportements prohibés pour les représentants d'intérêt se ressemblent d'un code de déontologie/conduite à un autre. Ils ne doivent pas donner volontairement des informations erronées aux titulaires d'une charge publique/décideurs politiques pour les induire en erreur ; ils ne peuvent pas et ne doivent pas proposer des actions qui placeraient un titulaire d'une charge publique/décideur public dans un conflit d'intérêt réel ou apparent.³⁰ Ils doivent agir en toute transparence ce qui se traduit par indiquer aux titulaires d'une charge publique/décideurs publics le nom du client ou de l'entreprise/organisation pour laquelle ils travaillent et viennent les rencontrer (Assemblée nationale, Représentants d'intérêt à l'Assemblée nationale, 2019). On constate qu'il n'y a pas de définition substantielle du lobbying dans ces différents droits donc il leur est impossible de préciser les pratiques interdites. Ces systèmes ne font qu'interdire des principes moraux (ne pas mentir) sans préciser ce qui est autorisé comme forme de lobbying et ce qui est interdit. Ainsi, les rapports du déontologue (sur les clubs parlementaires) mettent en avant

28 Cf. Annexe 1 : Code de déontologie des lobbyistes canadiens

29 Cf. Annexe 6 : Code de conduite au sein du Parlement et de la Commission

30 Cf. Annexe 2 : Code de déontologie des lobbyistes québécois

l'existence de doutes sur ce qui est interdit. Comme pour le lobbying, il n'y a pas de définition substantielle sur les clubs parlementaires et le déontologue encourage les parlementaires à lui faire parvenir dès qu'ils adhèrent à un club une déclaration accompagnée des modalités générales de financement de ce dernier (Assemblée nationale, Rapport public annuel, 2013).

Après avoir analysé le fonctionnement de ces différentes administrations, il convient à présent de s'intéresser aux acteurs encadrés par ces dispositifs : est-ce qu'il y a une influence entre les différents systèmes pour instaurer des nomenclatures similaires ? est-ce que les informations que les lobbyistes doivent fournir lors de leur inscription sur le registre sont semblables ? Certaines catégories d'organisations ou d'individus ne sont pas tenues de s'inscrire dans ces registres, est-ce qu'il y a une similitude entre ces différentes catégories ainsi que dans les raisons expliquant qu'elles ne sont pas dans l'obligation de s'inscrire ?

b. L'existence d'une similitude dans les périmètres d'encadrement ?

Les trois systèmes nord-américains ont procédé de la même manière. Ils ont décidé d'encadrer une action menée par les différents types de lobbyistes, plutôt que de choisir d'encadrer des institutions bien précises, comme dans les couloirs du Parlement d'Ottawa ou les couloirs de l'Assemblée nationale à Québec, souvent propices aux rencontres entre lobbyistes et les décideurs politiques. Chacun a défini dans sa loi, ce qu'il faut comprendre par « action de lobbying » et qui doit être considéré comme lobbyiste tout en déterminant un champ d'application qui exclut certaines catégories de professionnels. Ces dernières ne peuvent pas être considérées comme lobbyistes ce qui veut dire qu'elles ne sont pas dans l'obligation de s'inscrire dans un des registres ni de remplir des déclarations sur leurs actions. De leur côté, les systèmes européens ont dans un premier temps encadré des institutions plutôt qu'une action entreprise par les représentants d'intérêt, cependant les choses ont évolué surtout dans le cas français.

i. Au niveau fédéral canadien

Dès l'instauration de la *loi sur l'enregistrement des lobbyistes* en 1988 les décideurs politiques ont fait le choix de réglementer les actions, orales ou écrites, entreprises par les différents types de

lobbyistes. Ils n'ont pas opté pour règlementer seulement les lieux où les lobbyistes avaient l'habitude de circuler pour influencer les titulaires d'une charge publique, mais l'action qui permet cette influence.

Aucune distinction n'a été faite concernant le périmètre de l'encadrement entre les différents types de lobbyistes en dehors de celle qui distinguent les lobbyistes d'entreprise/salariés des lobbyistes d'organisation. En effet, il n'est pas dit explicitement dans la loi ce qu'il faut comprendre par : « dont les fonctions pour une partie importante, comportent la communication ». Ce manque d'éclaircissement laisse une zone trouble où le champ d'application de la loi peut ne pas être respecté étant donné que c'est le lobbyiste qui détermine ce qu'il considère comme « une partie importante de ses actions ». Le champ d'action permet dans un premier temps de déterminer les personnes qui ne sont pas concernées par la loi sur l'enregistrement des lobbyistes et dans un second temps les actions qui ne peuvent pas être couvertes par cette dernière.

Tableau n° 4 : Rappel des définitions des termes principaux du système fédéral canadien, québécois, ontarien

Système fédéral canadien	Système québécois	Système ontarien
« Lobbyiste-conseil : toute personne qui, moyennant paiement, s'engage, auprès d'un client, personne physique ou morale ou organisation »	« Lobbyiste-conseil : toute personne, salariée ou non, dont l'occupation ou le mandat consiste en tout ou en partie à exercer des activités de lobbying pour le compte d'autrui moyennant contrepartie »	« Lobbyiste-conseil : lobbyiste-conseil rémunéré pour exercer des pressions au nom d'un client, tels les conseillers en relations gouvernementales, les avocats, les comptables et les autres professionnels qui exercent des pressions pour le compte de leurs clients »
« Lobbyiste salarié : tout employé d'une personne morale ou physique dont les fonctions, pour une partie importante, comportent la communication, soit au nom de son employeur, soit au nom	« Lobbyiste d'entreprise » : toute personne dont l'emploi ou la fonction au sein d'une entreprise à but lucratif consiste, pour une partie importante, à exercer des	« Lobbyiste salarié employé par une personne : (y compris une personne morale) ou une société en nom collectif ou en commandite qui s'adonne à des activités commerciales dans le but de faire des gains financiers »

<p>d'une filiale de l'employeur ou d'une personne morale dont celui-ci est une filiale, avec le titulaire d'une charge publique afin de tenter d'influencer. »</p>	<p>activités de lobbyisme pour le compte de l'entreprise »</p>	
<p>« Lobbyiste pour une organisation : le premier dirigeant d'une organisation qui compte au moins un employé dont les fonctions, pour une partie importante, comportent la communication, au nom de l'organisation, avec le titulaire d'une charge publique, afin d'influencer. »</p>	<p>« Lobbyiste d'organisation : toute personne dont l'emploi ou la fonction consiste, pour une partie importante, à exercer des activités de lobbyisme pour le compte d'une association ou d'un autre groupement à but non lucratif. »</p>	<p>« Lobbyiste salarié employé par une organisation non commerciale : tels les groupes de revendication, les associations professionnelles et industrielles et les œuvres de bienfaisance. »</p>
<p>« Titulaire d'une charge publique : Agent ou employé de Sa Majesté du chef du Canada. La présente définition s'applique notamment : aux sénateurs et députés fédéraux ainsi qu'à leur personnel ; aux personnes nommées à des organismes par le gouverneur en conseil ou un ministre fédéral, ou avec son approbation, à l'exclusion des juges rémunérés sous le régime de la loi sur les juges et des lieutenants-gouverneurs ; aux administrateurs, dirigeants et employés de tout office fédéral,</p>	<p>« Titulaire d'une publique : 1° les ministres et les députés, ainsi que les membres de leur personnel ; 2° les membres du personnel du gouvernement ; 3° les personnes nommées à des organismes du gouvernement au sens de la Loi sur le vérificateur général (chapitre V-5.01), ainsi que les membres du personnel de ces organismes ; 4° les personnes nommées à des organismes à but non lucratif qui ont pour objet de gérer et de soutenir</p>	<p>« Titulaire d'une charge publique :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un employé d'un ministère du gouvernement de l'Ontario, - un ministre, - un employé du cabinet d'un ministre, - un membre du Parlement provincial (député), - un membre du personnel d'un député, - un membre de la Police provinciale de l'Ontario, - un dirigeant, administrateur ou employé d'Ontario Power Generation Inc. ou d'une de ses filiales,

<p>au sens de la loi sur les Cours fédérales ; aux membres des Forces armées canadiennes ; aux membres de la Gendarmerie royale du Canada. »</p>	<p>financièrement, avec des fonds provenant principalement du gouvernement, des activités de nature publique sans offrir eux-mêmes des produits ou services au public, ainsi que les membres du personnel de ces organismes ;</p> <p>5° les maires, les conseillers municipaux ou d'arrondissements, les préfets, les présidents et autres membres du conseil d'une communauté métropolitaine, ainsi que les membres de leur personnel de cabinet ou du personnel des municipalités et des organismes visés aux articles 18 ou 19 de la Loi sur le régime de retraite des élus municipaux (chapitre R-9.3). »</p>	<p>- un dirigeant, administrateur ou employé de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité,</p> <p>- un dirigeant, administrateur ou employé d'un organisme désigné dans le Règlement de l'Ontario 146/10, pris en application de la Loi de 2006 sur la fonction publique de l'Ontario. »</p>
--	---	---

Sources : Gouvernement du Canada, « Loi sur le lobbying », *Gouvernement du Canada*, [En ligne], 2019, <https://lois-laws.justice.gc.ca/fra/lois/L-12.4/>, (page consultée le 9 septembre 2019).

Publication du Québec, « Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme », *Publication du Québec*, [En ligne], 2019, <http://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/T-11.011>, (page consultée le 9 septembre 2019).

Gouvernement Ontario, « Loi de 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes », [En ligne], 2019, <https://www.ontario.ca/fr/lois/loi/98127>, (page consultée le 9 septembre 2019).

Le champ d'application de la loi prévoit des exceptions autant pour certains acteurs que pour certaines actions dans des lieux ou/et des situations précises. La première exclusion concerne certains acteurs politiques quand ces derniers agissent dans le cadre de leur fonction. Cette exception concerne : les députés provinciaux ; leur personnel ; employés du gouvernement provincial ; membres du conseil ou organismes au niveau municipal ; membres du gouvernement ou d'une institution autochtone ; tous

les membres de la diplomatie canadienne ou finalement des fonctionnaires d'une agence de l'ONU d'envergure internationale.

Une deuxième exclusion concerne les lobbyistes quand ils répondent directement à une demande écrite, orale, un avis ou une observation de la part d'un titulaire d'une charge publique, sauf quand c'est du fait de leur propre initiative ils le doivent. On retrouve le même cadre en France. Ainsi que toutes les communications concernant l'interprétation ou l'application d'une loi fédérale ou règlement entre un mandataire et un titulaire d'une charge publique. De plus, sont exclues toutes interventions, observations, orales ou écrites au sein d'un comité, l'équivalence d'une commission au Sénat et à l'Assemblée nationale en France, du Sénat ou de la Chambre des communes ou dans un comité mixte (Canada, Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, 2004).

ii. Au niveau de la province du Québec

Le champ d'action de la loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme s'applique à toutes les actions qui peuvent être considérées comme du lobbying et toutes les personnes qui peuvent être qualifiées de lobbyistes-conseils, de lobbyiste d'entreprise ou de lobbyiste d'organisation.

La loi québécoise s'inscrit dans la continuité de la loi fédérale, étant donné qu'il n'est pas question d'encadrer des lieux précis. En effet, le champ d'application déterminé par la loi ne se définit donc pas par des lieux précis, mais par certaines actions, la loi exclut certaines catégories de personnes de faire du lobbying. Le manque de clarté présente dans la loi fédérale concernant les lobbyistes salariés/organisation se retrouvent aussi dans la loi québécoise concernant les mêmes types de lobbyistes. Le fait de ne pas avoir défini clairement ce qu'il faut comprendre par « une partie importante de leurs activités de lobbyisme » cette notion doit être jugée au cas par cas. Cette interprétation personnelle du lobbyiste peut entraver le champ d'action de l'encadrement de la loi (Yates, 2018 : 37).

La loi prévoit que plusieurs acteurs ne peuvent pas être considérés, comme la loi fédérale le prévoit, comme étant des lobbyistes dans le cadre de leur fonction. Cette exception concerne les personnes travaillant : dans un établissement scolaire (tous niveaux confondus) ; dans un établissement public/privé de la santé ainsi que celles travaillant au sein de l'Assemblée nationale et pour le Lieutenant-gouverneur. Les représentations faites pour le compte de l'Autorité des marchés

financiers, de la Chambre de la sécurité financière ni de la Chambre de l'assurance ou pour le Compte d'autoréglementation du courtage immobilier du Québec ne sont pas considérées par la loi comme des actions de lobbying donc elles ne rentrent pas dans le champ d'application de la loi (Québec, Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, 2012).

La loi québécoise présente une spécificité comparée aux autres encadrements, le législateur a choisi par voie réglementaire d'exclure à l'assujettissement de la loi l'ensemble des organismes à but non lucratif (OBNL).

Encadré n° 5 : Les organisations à but non lucratif (OBNL)

<p>Organisation à but non lucratif (OBNL)</p> <p>La loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme mise en place en 2002 n'inclut pas les organisations à but non lucratif comme des lobbyistes, ils ne sont pas tenus de s'inscrire dans le registre.</p> <p>L'assujettissement de tous les OBNL aux règles d'encadrement du lobbyisme, tel que proposé au projet de loi n° 56, a soulevé de nombreuses réactions de la part de représentants d'OBNL qui ne sont pas assujettis à l'actuelle Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Plusieurs arguments ont été soulevés par des représentants d'organismes.</p> <p>Le Commissaire a présenté les mêmes propositions à deux reprises, en 2007 et en 2012. Lors de la consultation de 2008, elles ont été rejetées dans 80 % des mémoires déposés. Lors de celle de 2013, elles ont été</p>	<p>Cette consultation a permis au Commissaire de proposer cinq pistes (Commissaire au lobbyisme du Québec, consultation OBNL, 2016) :</p> <p>Inscription des ONBL avec des allègements significatifs : une seule inscription par OBNL serait requise pour chaque mandat ; l'inscription d'un regroupement ou d'une coalition vaudrait pour tous les membres du regroupement ou de la coalition.</p> <p>Les organismes communautaires de base offrant principalement des services directement aux personnes ne seraient pas assujettis à la Loi</p> <p>En plus des OBNL constituées à des fins patronale, syndicale ou professionnelle et des OBNL formées de membres dont la majorité sont des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises, les entreprises d'économie sociale et les</p>
---	---

<p>rejetées dans 94 % des mémoires déposés et des lettres transmises à la Commission des institutions.</p> <p>Le Commissaire au lobbyisme a entrepris une consultation sur la demande des parlementaires sur ces questions d'assujettissement des ONBL. Cette consultation, rendue aux parlementaires en juin 2016, a permis au Commissaire de rencontrer et d'écouter 58 ONBL tout en faisant la lecture de plus cent documents. Cette étude a permis de bien saisir les difficultés que les ONBL identifient à l'égard de leur assujettissement aux règles d'encadrement du lobbyisme.</p>	<p>regroupements d'OBNL, seraient assujettis à la loi sur le lobbyisme.</p> <p>En plus des OBNL constituées à des fins patronale, syndicale ou professionnelle et des OBNL formées de membres dont la majorité est des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises, s'ajouteraient les entreprises d'économie sociale.</p> <p>Cette piste de solution viserait à maintenir la situation actuelle quant à l'assujettissement des OBNL, tel que cela est prévu au règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.</p> <p>Les parlementaires ne se sont pas encore positionnés sur ces questions, les ONBL concernées par la loi sont celles composées d'entreprises à but lucratif ou de représentants de telles entreprises, ils deviennent alors eux-mêmes des représentants d'entreprise au sens du paragraphe 11° de l'article 1 du Règlement.</p>
--	---

Sources : Commissaire au lobbyisme du Québec, « Étude sur l'assujettissement de tous les organismes à but non lucratif aux règles d'encadrement du lobbyisme, tel que prévu au projet de loi n° 56, loi sur la transparence en matière de lobbyisme », *Commissaire au lobbyisme du Québec*, [En ligne], 2016, https://www.commissairelobby.qc.ca/fileadmin/Centre_de_documentation/Etudes_rapports_et_memoires/Etude_assujettissement_de_tous_les_ONBL_juin_2016.pdf, (page consultée le 11 janvier 2019).

La Table 20 ans de regroupement provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles, « Les OSBL ne sont pas des lobbys », *La Table 20 ans de regroupement provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles*, [En ligne], <http://trpocb.org/campagnes/lobby/>, (page consultée le 11 janvier 2019).

Commissaire au lobbyisme du Québec, « 35 questions-réponses », *Commissaire au lobbyisme du Québec*, [En ligne], 2018, https://www.commissairelobby.qc.ca/fileadmin/Centre_de_documentation/Outils_et_publications/DOCUMENT-REFERENCE_35_Questions.pdf, (page consultée le 14 janvier 2019).

Finalement, la loi prévoit une autre exception, qu'une association ou un groupement à but non lucratif n'a pas à s'inscrire au registre, que pour la loi ce type d'association ou de groupement ne menait pas d'actions en lobbying. Comme l'explique le commissaire dans son avis (Routhier, Avis n° 2018-01, 2018) :

« Ainsi, lorsque les organismes qui composent le Regroupement d'OBNL sont principalement composés d'entreprises à but lucratif ou de représentants de telles entreprises, ils deviennent alors eux-mêmes des représentants d'entreprise au sens du paragraphe 11° de l'article 1 du Règlement. Par conséquent, le Regroupement d'OBNL composé majoritairement d'organismes représentant des entreprises à but lucratif est assujéti à la Loi. »

Le périmètre d'application de la loi québécoise présente de nombreuses similitudes avec le système fédéral autant pour le manque de clarté concernant les activités de lobbying pour les lobbyistes d'entreprise et/ou d'organisation que pour les cas où la loi ne s'applique pas. Le Québec se démarque cependant avec l'exclusion de champ d'application de la loi des OBNL, qui font quand même des actions de lobbying, cet élément qui a été largement débattu en France mais pas adopté.

iii. Au niveau de la province de l'Ontario

Le gouvernement ontarien a suivi le même schéma que celui instauré au niveau fédéral et dans la province québécoise. La *loi de 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes* définit ce qu'il faut comprendre par une activité de lobbying tout en définissant son périmètre. L'encadrement des lobbyistes ne concerne pas des lieux bien définis, mais l'action de ces derniers quand ils essaient d'influencer le processus décisionnel.

Le champ d'application délimité par la loi permet de comprendre ce que le gouvernement considère comme une action d'influence et qui peut être qualifié de lobbyiste-conseil ; de lobbyiste-salarié (personnes et sociétés en nom collectif ou en commandite) et de lobbyiste-salarié (organisations). Ces lobbyistes n'ont pas besoin de quantifier la part accordée à leur activité de lobbying dès qu'ils font une action de lobbying, ils sont tenus de s'enregistrer. En effet, la loi ontarienne est plus claire concernant les activités de lobbying de la part des lobbyistes-salariés par une personne ou pas une organisation non commerciale que les deux autres systèmes d'encadrement canadiens.

La loi prévoit que plusieurs catégories de personnes ne sont pas tenues de s'enregistrer, ces catégories sont similaires avec ce qui est prévue par la loi fédérale. Le champ d'application de la loi prévoit des exceptions autant pour certains acteurs que pour certaines actions dans des lieux ou/et des situations précises. La loi ne s'applique pas à certains acteurs politiques quand ces derniers agissent dans le cadre de leur fonction. Cette exception concerne : les députés provinciaux ; leur personnel ; employés du gouvernement provincial ; membres du conseil ou organismes au niveau municipal ; membres du gouvernement ou d'une institution autochtone ; tous les membres de la diplomatie canadienne et des fonctionnaires d'une agence de l'ONU ou d'envergure internationale. La loi ne s'applique pas à tous ces différents niveaux étant donné que le gouvernement fédéral ne détient pas la compétence politique et juridique pour imposer la loi fédérale (Ontario, loi de 1988 sur l'enregistrement des lobbyistes, 1988)

Par ailleurs il existe plusieurs cas lors d'une présentations d'observations orales et/ou écrites où les lobbyistes ne sont pas tenus de s'inscrire : « par un particulier à un député de l'Assemblée législative pour le compte d'un électeur de sa circonscription ; en réponse à une demande d'un titulaire d'une charge publique dans le cas d'une exécution, interprétation ou application d'une loi, d'un règlement, d'une politique, d'un programme ou d'une directive ; pour le compte d'une personne, d'une société en nom collectif ou en commandite et dans le cas de procédures dont l'existence peut être connue du public, soit à un comité de l'Assemblée législative, soit à une personne ou à un organisme dont la compétence ou les pouvoirs sont conférés sous le régime d'une loi » (Ontario, loi de 1988 sur l'enregistrement des lobbyistes, 1988).

Encadré n° 6 : Accessibilité des institutions parlementaires par les citoyens

<p>Les différentes réglementations avaient pour objectif de permettre aux citoyens d'avoir plus facilement accès aux informations concernant les actions de lobbying réalisés par les représentants d'intérêt/lobbyistes. Cet objectif s'inscrit dans la volonté des décideurs politiques d'accroître la transparence dans leur relation avec les représentants d'intérêt/lobbyistes. Mais qu'en est-il de</p>	<p>Les modalités d'accessibilité de l'Assemblée nationale à Paris s'inscrivent dans un schéma similaire à celui au sein du Parlement du Québec. Les citoyens doivent s'enregistrer en amont pour pouvoir soit visiter l'Assemblée nationale soit assister à une période des questions.</p>
--	--

<p>l'accessibilité des institutions par les citoyens ?</p> <p>Les citoyens peuvent accéder à la chambre basse des différents parlements, cependant le processus pour y accéder n'est pas le même. Trois situations principales permettent aux citoyens d'avoir accès aux institutions : visiter l'Assemblée nationale, assister à une période des questions ou être reçu par un député.</p> <p>Les modalités de l'accessibilité ne sont pas similaires d'un terrain de recherche à un autre. Pour le parlement du Québec, les citoyens doivent s'inscrire en avance soit pour visiter le parlement soit pour assister à une période de questions. Cette obligation n'a pas toujours été présente. Dans les parlements d'Ottawa et de Toronto, les citoyens n'ont pas besoin de s'inscrire en avance pour visiter les parlements ou assister à une période de questions, ils ont juste à venir se présenter à l'entrée des visiteurs.</p> <p>Dans ces trois parlements, les citoyens devront prouver leur identité en présentant une pièce d'identité, ils devront aussi passer un portique de sécurité et accepter une fouille de leur sac. Ils entrent par une entrée et ressortent par un autre endroit. Même si les citoyens ont accès à ces différents parlements, leur déplacement au sein de ces institutions est délimité par un parcours. Ils ne peuvent</p>	<p>Pour la période des questions, les citoyens doivent faire une demande auprès de leur député pour se faire inviter par ce dernier. Il y a aussi plus de contrôles qui sont effectués qu'au Parlement du Québec :</p> <p>Vérification de mon inscription au registre des invités et il m'a été remis un numéro ;</p> <p>Accéder au bureau d'Accueil où il a été vérifié mon identité et il m'a été demandé mon numéro ; remise d'une carte d'invitation où j'ai dû indiquer mon nom et celui du député ;</p> <p>Contrôle de sécurité en passant par un portique métallique ;</p> <p>Remise de mon carton d'invitation et de ma pièce d'identité à un troisième point de contrôle où mes papiers ont été scannés ;</p> <p>J'ai été dirigée vers le vestiaire où il m'a été demandé de laisser toutes mes affaires ;</p> <p>Dernier contrôle de sécurité par un nouveau portique métallique avant d'avoir accès au balcon pour assister à la séance des questions.</p> <p>Pour visiter l'Assemblée nationale, le citoyen a juste à prouver son identité et à effectuer un contrôle de sécurité en passant par un portique de sécurité pour pouvoir effectuer la visite. Dans le cas, de la visite et de la période de questions, le citoyen ne ressort jamais par l'endroit où il est entré.</p> <p>Lors de ma période de terrain à Bruxelles, le Parlement européen était fermé pour travaux, il était juste possible de visiter le</p>
--	---

<p>donc pas se déplacer comme ils le souhaitent au sein des parlements ni avoir accès à l'ensemble de ces derniers.</p>	<p><i>parliamentarium</i>, un lieu pour découvrir le Parlement européen.</p> <p>Dans chaque terrain de recherche, les citoyens ont accès au Parlement, cependant cette accessibilité est limitée. Certains lieux ne leur sont pas accessibles, comme les lieux où les députés travaillent en commission.</p>
---	--

Sources :

Note de terrain n° 2, Parlement du Québec, Québec, septembre 2013.

Note de terrain n°42, Parlement fédéral, Ottawa, avril 2015.

Note de terrain n° 26, Parlement de l'Ontario, Toronto, mai 2014.

Note de terrain n°11, Assemblée nationale, Paris, février 2014.

iv. Le système français

Les hommes politiques français n'ont pas eu la même réflexion concernant le périmètre d'encadrement des lobbyistes. Avant la loi Sapin II certaines institutions, l'Assemblée Nationale et le Sénat, étaient exclusivement concernées par cet encadrement, aucun autre lien n'était encadré. D'autres sites institutionnels dans le processus décisionnel où les lobbyistes peuvent exercer leur influence n'étaient pas concernés (le gouvernement ou la présidence de la République notamment). La mise en place de la Loi Sapin II a apporté un nouvel éclairage sur ce périmètre. Il n'est plus question de sites précis, mais bien d'une action d'influence entre un décideur public et un représentant d'intérêt, ce qui rejoint la vision développée par les différents systèmes présents au Canada.

Le dispositif mis en vigueur en 2009 à l'AN, permet aux représentants d'intérêt d'obtenir un badge, après s'être inscrits dans le registre où ils doivent fournir des renseignements sur leur travail et leurs clients. Ce badge leur donne accès à certains endroits au sein de l'Assemblée nationale. Comme stipulé dans le code de déontologie :

« Les représentants d'intérêt se conforment aux règles d'accès et de circulation dans les locaux de l'Assemblée nationale. Ils sont tenus d'y porter leur badge en évidence Ils n'ont accès à ces locaux que dans le cadre de la mission ponctuelle qui les amène à l'Assemblée :

ils ne peuvent en aucun cas avoir accès à d'autres locaux que ceux concernés par les motifs donnés à l'accueil pour obtenir leur badge d'accès. »³¹

Ce premier dispositif au sein de l'Assemblée nationale a été relativement bien accepté par les représentants d'intérêt qui se sont inscrits, même si plusieurs ont soulevé ses limites. Par exemple, la délivrance d'un badge d'accès n'a pas été automatique comme le souligne un représentant d'intérêt travaillant comme consultant dans un cabinet de lobbyiste parisien :

« Moi par exemple à l'assemblée j'avais demandé un badge du coup quand il y avait le précédent registre on m'a dit non, non vous ne rentrez pas dans les critères. Le problème c'est qu'il n'y avait pas de critères. Il y a une immense hypocrisie sur ce sujet tant qu'on n'aura pas levé cette hypocrisie, on ne sera pas capable d'avoir des comportements vertueux. »³²

La première version de l'encadrement au sein de l'Assemblée nationale manquait de transparence dans son fonctionnement. De plus, il ne régulait pas les relations entre les élus et les représentants d'intérêt comme l'explique un autre représentant d'intérêt qui n'avait pas eu non plus un badge d'accès :

« Si je devais donc obtenir un rendez-vous à l'assemblée, je m'inscrivais comme tout le monde, mais je n'avais pas la même commodité d'accès, je n'étais pas référencée dans le registre donc c'était toute l'aberration du registre précédent, il y avait un registre, mais des critères pas justes, c'était à la discrétion de la personne. Mais sur ce truc-là, ce n'était absolument pas géré par la délégation de Le Fur. J'ai appelé pour savoir on a dit que je ne remplissais pas les critères, j'ai demandé ce qu'étaient les critères, on m'a dit que je n'étais pas assez gros et qu'est-ce que cela veut dire ? Soit on donne un accès à tout le monde soit on ne donne à personne. »³³

Cette réticence à donner des badges s'explique par une crainte de la part des responsables de l'Assemblée nationale d'être submergés par le nombre de représentants d'intérêt dans les couloirs de l'Assemblée nationale comme l'explique un représentant d'intérêt :

31 Cf. Annexe 3 : Code de conduite à l'Assemblée nationale

32 Entretien n°12 : Lobbyiste conseil, Paris, 2014.

33 Entretien n°11 : lobbyiste conseil, Paris, 2014.

« Nous avons soulevé l'idée d'une proposition d'encadrement en 2005, on nous avait dit : n'y pensez même pas, les couloirs vont être bondés, il y aura trop de demandes, finalement il n'y avait pas tant de monde. Ça c'était le discours du secrétaire général de l'assemblée, les gens ne vont pas tous débarquer dans les couloirs sur tous les textes. Les gens vraiment concernés par un texte et qui veulent s'impliquer ils viendront, mais ça ne sera jamais plus qu'une trentaine de structures d'organisation il n'y aura jamais deux mille bonhommes dans les couloirs. Il faut être raisonnable. »³⁴

Parallèlement à l'encadrement instauré au sein de l'Assemblée nationale, le Sénat s'est aussi positionné sur ces questions. Le 7 octobre 2009, M. Jean-Léonce Dupont, président du groupe de travail sur les groupes d'intérêt propose, un premier ensemble de règles visant à mieux encadrer l'activité des groupes d'intérêt au Sénat, au regard d'une triple exigence de transparence, de déontologie et d'équité (Sénat, Les représentants d'intérêts au Sénat, 2018). L'arrêté de la Questure, définissant les droits d'accès au Palais du Luxembourg des groupes d'intérêt, détermine dans son article 3 les lieux où les groupes d'intérêts peuvent avoir accès. Ils peuvent assister à la séance publique depuis les tribunes réservées au public, assister aux réunions de commission lorsqu'elles sont ouvertes au public et accéder, pendant les horaires d'ouverture du Sénat, à la Salle des Conférences, Galerie des Bustes exclue. La carte permet également l'accès à tous lieux où son titulaire est invité à se rendre par un Sénateur, un groupe politique ou les services du Sénat, ainsi qu'aux salles de réunion du Palais du Luxembourg et de ses dépendances, lorsqu'il y est convié par un organisme extérieur habilité à organiser une réunion dans lesdites salles (Sénat, Arrêté de Questure définissant les droits d'accès du Palais du Luxembourg des représentants d'intérêt, 2010).

En juillet 2012, un groupe de travail est mis en place par le Bureau lors de sa réunion à l'Assemblée nationale. Ce groupe de travail a été présidé par Christophe Sirugue, et, après de nombreuses auditions et un déplacement à Bruxelles, il a remis un rapport sur les lobbies à l'Assemblée nationale en février 2013 d'où émanent quinze propositions pour modifier le système d'encadrement des représentants d'intérêts. Ce rapport souligne les difficultés que certains ont pu avoir pour obtenir un badge à l'Assemblée nationale. Plusieurs personnes auditionnées soulignent que les règles entourant la délivrance d'un badge étaient plutôt opaques et demandent plus de transparence dans ce processus. Si au début de la mise en place du registre, plusieurs représentants d'intérêt ont joué le jeu en s'inscrivant cette tendance a fortement diminué à la suite du retrait du registre de six représentants d'intérêt, au motif qu'ils étaient issus de secteurs reconnus comme étant sensibles en termes

34 Entretien n°12 : lobbyiste conseil, Paris, 2014.

d'influence. Les représentants ont vu l'inscription au registre après cet incident comme présentant un risque pour la réputation des entreprises puisque le Bureau pouvait, du jour au lendemain, en décider le retrait. Par ailleurs, le registre n'est pas devenu un outil de travail dans les relations entre les parlementaires et les représentants d'intérêt. Côté citoyens, les données rendues publiques sur le site n'étaient pas, et de loin, suffisamment complètes pour être une source d'informations incontournable. Les quinze propositions de ce rapport ne proposaient pas de changer fondamentalement le système d'encadrement. Il reste confiné au sein de l'enceinte de l'Assemblée nationale et les membres du groupe de travail suggèrent de limiter les déplacements sur le site des représentants d'intérêt en modifiant l'article 26 de l'Instruction générale du Bureau qui supprime la possibilité pour les représentants d'intérêt d'accéder à la salle des quatre colonnes et à la salle des pas perdus (Assemblée nationale, Rapport présenté par Christophe Sirugue, président de la délégation chargé des représentants d'intérêts et des groupes d'études 2013).

Jusqu'en 2016, le lobbying et son encadrement étaient restreints à l'arène parlementaire, ce qui a comme conséquence que la réglementation des représentants d'intérêt était plus que limitée. La loi Sapin II a permis au lobbying, ainsi que son encadrement, de sortir du périmètre exclusif du Parlement. Le périmètre s'étend donc à l'ensemble des institutions ainsi qu'aux collectivités territoriales. Cette loi encadre toute activité principale ou régulière dans le but d'influencer la décision publique notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire. Il n'est donc plus question d'encadrer des lieux où il est susceptible d'avoir des activités de lobbying, mais bien d'encadrer l'action de faire du lobbying peu importe le lieu où cette action se produit (Courty, 2018 : 93-97).

Le premier processus d'encadrement en 2009 prévoyait seulement de réglementer les actions des représentants d'intérêt qui s'effectuaient au sein de l'Assemblée nationale et du Sénat, ce qui représente un périmètre très limité surtout que beaucoup de travail se fait en dehors de ces murs. Le rapport rendu par le député Christophe Sirugue apporte des changements concernant entre autres les informations que les représentants d'intérêt doivent remplir pour leur inscription au registre ainsi que la question épineuse de la délivrance des badges qui deviennent une carte d'accès. Cependant le périmètre du champ d'action des représentants d'intérêts concernés par la réglementation n'a pas été modifié. Le champ d'application de l'encadrement des représentants d'intérêt en France a subi un changement important avec la mise en place de la loi Sapin II. La loi a permis d'élargir l'encadrement à tous les sites où il est question de l'élaboration et voter des lois ainsi que de la conduite : action de l'État, les assemblées du parlement ne sont plus seulement concernées, mais tous les endroits (ministères, administration au niveau local) où ce type d'actions peut avoir lieu. Même si le périmètre de l'encadrement a été largement agrandi, ce n'est pas pour autant la même vision que celle

développée dans les différents systèmes canadiens. Ces systèmes ne se sont pas arrêtés sur la question du site à encadrer, mais bien sûr les actions, se traduisant par une communication entre un lobbyiste et un titulaire d'une charge publique dans le but de l'influencer, peu importe l'endroit où a lieu cette conversation.

v. Le système européen

Le champ d'application de la première initiative du PE en 1995 était réduit à l'enceinte du Parlement. Le caractère non obligatoire du registre représentait une importante limite étant donné qu'une personne souhaitant rencontrer un député européen avait juste à prendre un rendez-vous pour avoir accès au Parlement européen. Avant la mise en place de son registre en 2008, la Commission européenne pratiquait une autorégulation dont le champ d'application était fixé depuis 1960 : les groupes d'intérêt faisant partie des interlocuteurs de la Commission.

L'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen et la Commission a permis d'instaurer le registre de transparence, qui se veut non obligatoire. Son champ d'application couvre toutes activités d'influence directe ou indirecte dans l'élaboration ou la mise en place des politiques ou du processus décisionnel des institutions de l'UE quels que soient le lieu, le canal ou le mode de communication utilisées. Le champ d'application prévu par cet accord interinstitutionnel se démarque des autres terrains étant donné qu'il inclut autant le lobbying direct que le lobbying indirect. « Une influence indirecte revient : au fait d'influencer par des vecteurs intermédiaires tels que les médias, l'opinion publique visant l'Union européenne. Toutes les organisations et personnes agissant en qualité d'indépendants quel que soit leur statut juridique, exerçant des activités, en cours ou en préparation, couvertes par le registre sont censées s'enregistrer » (Union européenne, Accord entre le Parlement européen et la Commission européenne, 2014).

Certaines activités professionnelles n'entrent pas dans ce champ d'application telles que, « la fourniture de conseils juridiques ou d'autres conseils professionnels ne sont pas couvertes par le registre. Si une société et ses conseillers sont impliqués dans une affaire ou une procédure juridique ou administrative spécifique, en tant que parties, toutes activités qui est directement liée et qui ne vise pas en tant que telle à modifier le cadre juridique existant n'est pas couvert par le registre » (Union européenne, Accords interinstitutionnels, 2014). Cependant, si cette société donne des conseils elle est concernée par le registre lorsque le but est d'influencer les institutions européennes, leurs membres, leurs assistants, leurs fonctionnaires ou leurs agents. « Dans le cadre du dialogue social (syndicats, associations patronales) les activités menées par les partenaires sociaux ne sont pas

couvertes par le registre seulement lorsque ces partenaires sociaux remplissent le rôle qui leur est assigné par les traités » (Union européenne, Accords interinstitutionnels, 2014). Et finalement comme c'est le cas dans les autres terrains toute action émanant « émanent d'une demande directe et individuelle d'une institution de l'Union européenne ou d'un député au Parlement européen comme des demandes ad hoc ou régulières d'informations factuelles, des données ou d'expertise ne rentrent pas dans le cadre du registre » (Union européenne, Accords interinstitutionnels, 2014).

Cet accord interinstitutionnel a prévu dans son champ d'application des dispositions spécifiques pour certaines catégories d'individus qui ne seront pas concernées par le fait de s'enregistrer. Ces dispositions concernent les Églises et les communautés religieuses, les partis politiques, les autorités régionales, locales et municipales, les réseaux, les plates-formes ou autres formes d'activités collectives dépourvues de statut juridique ou de personnalité morale. Toutefois, toutes les organisations, les bureaux et les réseaux qu'ils créent ou qu'ils soutiennent, se livrant à des activités qui relèvent du champ d'application du registre, sont censés s'enregistrer (Union européenne, accords institutionnels, 2011).

Les réseaux, les plates-formes ou autres formes d'activités collectives sont dépourvus de statut juridique ou de personnalité morale, mais constituant dans les faits une source d'influence organisée et se livrant à des activités qui relèvent du champ d'application du registre sont censés s'enregistrer. Les activités à prendre en compte pour la déclaration financière au registre sont celles qui visent toutes institutions, agences et organes de l'Union, ainsi que leurs membres, fonctionnaires et autres agents. Elles incluent également les activités visant les organes des États membres qui, agissant au niveau de l'Union, participent aux processus décisionnels de l'Union. Les réseaux, fédérations, associations ou plates-formes au niveau européen sont encouragés à produire des orientations communes et transparentes, pour leurs membres, identifiant les activités qui relèvent du champ d'application du registre (Union européenne, accords institutionnels, 2011).

La Commission et le Parlement européen ont opéré une révision de l'accord interinstitutionnel en 2014 et modifié son champ d'application. Certaines catégories d'individus sont désormais invitées à le faire : « les personnes morales, bureaux, réseaux ou associations constitués en vue d'exercer des activités de représentation pour les organisations représentants des églises et des communautés religieuses. Les régions elles-mêmes et leurs bureaux de représentation ne sont pas censés s'enregistrer, mais peuvent le faire s'ils le souhaitent » (Parlement européen, Décision du Parlement européen du 15 avril 2014 sur la modification de l'accord interinstitutionnel relatif au registre de transparence, 2014). Les associations ou les réseaux représentant des régions collectivement

transnationales d'autorités publiques régionales, toutes les autorités publiques au niveau sous-nationales et les autres entités créées par la loi sont censées s'enregistrer. Le champ d'application prévu par l'accord interinstitutionnel s'est élargi avec la révision de 2014, il inclut aussi les activités de lobbying indirect. Lobbying non pris en compte dans les autres systèmes d'encadrement. Même si l'inscription au registre reste non-obligatoire, la démarche autant de la Commission que celle du Parlement de recevoir exclusivement les représentants d'intérêt inscrit au registre lui octroie un caractère obligatoire.

Cette première partie a permis d'analyser les différents outils instaurés par ces réglementations encadrant les représentants d'intérêt/lobbyistes. Chaque système d'encadrement a fini par créer une administration pour gérer l'encadrement des représentants d'intérêt/lobbyistes. Tous les systèmes n'ont pas créé cette administration dès le début et elles ne fonctionnent pas toutes de la même manière comme au Québec où le commissaire ne gère pas le registre. Des similitudes de fonctionnement apparaissent même si chaque administration a ses spécificités. Cette partie a aussi permis de mieux comprendre quel périmètre était encadré par les différentes réglementations. Une différence importante apparaît entre les terrains canadiens qui, dès le début, ont décidé d'encadrer une action d'influence alors que les terrains européens ont commencé par opter par encadrer des sites et des lieux précis pour, dans un second temps, encadrer cette action d'influence. La loi Sapin 2 a transformé le champ d'application de la réglementation des représentants d'intérêt étant donné que ce n'est plus un lieu ou un site qui est concerné par l'encadrement mais par l'action d'un représentant d'intérêt d'influencer un décideur public. Le Parlement et la Commission ont opté pour le même champ d'application avec l'accord interinstitutionnel sur le registre de transparence, ce n'est plus des lieux qui sont encadrés mais l'action d'influencer. La seconde partie de ce chapitre permet de analyser les différentes nomenclatures mises en place au sein des différents registres, tout en regardant les catégories d'individus qui ne sont pas concernées directement par ces encadrements.

Encadré n° 7 : L'emplacement géographique des cabinets de conseil

<p>Lors de mes différents entretiens avec des représentants d'intérêt/lobbyistes, je me suis intéressée à savoir où était situé leur cabinet. Est-ce qu'ils étaient proches du Parlement ou</p>	<p>Les différents cabinets de conseil où j'ai été reçue pour mes entretiens à Paris se trouvaient géographiquement pour une partie dans des quartiers très chics et non loin de l'Assemblée nationale et des principaux</p>
---	---

<p>d'institutions ? Est-ce qu'ils étaient dans des quartiers d'affaires ? des quartiers chics ?</p> <p>Pour le terrain nord-américain, il m'a été possible de constater que les cabinets, surtout les plus prestigieux, se situent géographiquement dans les plus beaux quartiers des différentes villes (Ottawa, Québec, Toronto). Bien souvent, les cabinets ne se situent proche du Parlement ou des principaux ministères.</p> <p>Lors de mes entretiens avec des lobbyistes québécois, tous leurs cabinets se situaient sur la même avenue, « Grande Allée », l'une des avenues les plus chics de la ville de Québec. Le Parlement du Québec et les principales institutions se situent sur cette même avenue.</p> <p>Pour la ville d'Ottawa les principaux cabinets de conseil se situent non loin du Parlement tout en étant dans le quartier des affaires. Pour Toronto, les cabinets se situent plus loin du Parlement mais sont aussi positionnés dans le quartier des affaires à côté des grandes entreprises ou sièges sociaux internationaux.</p> <p>Les cabinets de conseil dans les terrains de recherche canadiens ont presque tous la même disposition géographique : assez proches des différents parlements et ministères et dans des quartiers chics et/ou d'affaires. Certaines de ces caractéristiques</p>	<p>ministères. Plusieurs se trouvent sur le « Boulevard Saint-Germain » dans le 7^{ème} arrondissement. Une seconde partie de ces cabinets se situent beaucoup plus loin de l'Assemblée nationale, mais ils sont dans des beaux quartiers comme dans 16^e, 17^e, 8^e et 7^e arrondissement. L'un des cabinets où j'ai été reçue se trouve sur les Champs-Élysées, cependant il est pertinent de souligner que la vocation première de ce cabinet est d'être un cabinet d'avocats avant d'être un cabinet de conseils. La majorité des cabinets se situe Paris intra-muros, presque aucun dans le quartier des affaires, autour des Champs Élysée, seulement 12% se situent autour des institutions. Avoir son cabinet dans Paris permet aux consultants de s'imposer dans « cette quête de crédibilité dans l'espace des consultants » (Courty, 2018 : 118-120).</p> <p>Concernant les cabinets bruxellois, la grande majorité ont leur bureau dans le « quartier européen », <i>le triangle des institutions</i>, de la capitale belge. Ce quartier regroupe les institutions européennes ainsi que les grandes entreprises ayant leur siège social à Bruxelles. Il se compose aussi de tous les attraits pour avoir une vie sociale, logement, restaurants, clubs privés, ce qui permet de développer un entre-soi (Laurens et Marchan, et Van Crielingen, 2012). Lors de mes entretiens j'ai pu constater que plusieurs avaient comme adresse le « Square de Meeûs » dans le quartier du Parlement</p>
--	---

<p>sont aussi présentes dans les terrains de recherches européens.</p>	<p>européen. Les cabinets où j'ai été reçue et qui n'étaient pas dans un périmètre proche des institutions européennes avaient comme activité principale d'être un cabinet d'avocats.</p> <p>Force est de constater que plusieurs similitudes apparaissent dans l'emplacement géographique de ces cabinets, qu'ils se situent au Canada ou en Europe : beaux quartiers et/ou d'affaires ; dans un périmètre proche des institutions et/ou des ministères.</p>
--	---

Sources :

- Note de terrain n°3, cabinet de conseil, Québec, septembre 2014.
- Note de terrain n°21, cabinet de conseil, Toronto, juillet 2014.
- Note de terrain n°22, cabinet de conseil, Québec, septembre 2014.
- Note de terrain n°23, cabinet de conseil, Québec, septembre 2014.
- Note de terrain n°24, cabinet de conseil, Québec, juin 2014.
- Note de terrain n°16, cabinet de conseil, Paris, mars 2014.
- Note de terrain n°35, cabinet de conseil, Paris, novembre 2014.
- Note de terrain n°17, cabinet de conseil, Paris, avril 2014.
- Note de terrain n°21, cabinet de conseil, Paris, février 2014.
- Note de terrain n°46, cabinet de conseil, Bruxelles, juin 2015,
- Note de terrain n°47, cabinet de conseil, Bruxelles, juin 2015.
- Note de terrain n°41, cabinet de conseil, Bruxelles, décembre 2014.
- Note de terrain n°38, cabinet de conseil, Bruxelles, décembre 2014.

B. Les acteurs encadrés par ces réglementations

a. La mise en place de nomenclature différentes

- i. **Est-ce que chaque espace a son propre vocabulaire pour désigner les acteurs concernés par cet encadrement ?**

Le premier outil élaboré permettant un encadrement des lobbys est la mise en place d'un registre pour inciter ces derniers à s'enregistrer dans le cas où il n'est pas obligatoire, ou de s'inscrire quand le registre se veut obligatoire. Chaque système a donc instauré un registre avec une nomenclature particulière permettant de classer les individus dans différentes catégories correspondant. Chaque système a aussi déterminé un lexique pour les différentes catégories de ces nomenclatures. Une nouvelle différence apparaît étant donné que les systèmes canadiens utilisent le même terme : « lobbyiste » alors que les systèmes français et européen utilisent « représentant d'intérêt ».

Une grande césure apparaît entre les systèmes européens, présentant des registres avec un nombre important de catégories, et les systèmes canadiens qui eux ont fait le choix de mettre seulement trois catégories dans leur registre. Le registre de transparence instauré par les institutions européennes est celui détenant le plus de catégories d'individus comparés aux autres registres, France ou Canada. Le registre de transparence regroupe cinq catégories générales déclinées en douze sous catégories.

Tableau n° 5 : Catégories des déclarants dans les registres : fédéral canadien, québécois, ontarien, français et européen

Catégories des déclarants	Système fédéral canadien	Système québécois	Système ontarien	Système français	Système européen
Lobbyiste-conseil	X	X	X		
Lobbyiste d'organisation	X	X	X		
Lobbyiste d'entreprise	X	X	X		
Cabinet conseil				X	X
Consultant indépendant				X	X

Cabinet d'avocat				X	X
Société commerciale				X	X
Organisation professionnelle				X	X
Syndicat				X	X
Association				X	X
Établissement public				X	
Autres organisations				X	X
Groupes de réflexion et organismes de recherche					X
Institutions académiques					X
Entités organisatrices de manifestations					X
Organisation représentant des églises et des communautés religieuses					X

Source : Registre de transparence <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=fr>
Répertoire de la HATVP <https://www.hatvp.fr/le-repertoire/>

Registre des lobbyistes du Commissariat au lobbying du Canada https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/h_00950.html ;

Registre des lobbyistes Québec <https://www.lobby.gouv.qc.ca/servicespublic/informationnel/Accueil.aspx> ; Registre de lobbyiste du Bureau du commissaire de l'intégrité <https://lobbyist.oico.on.ca/Pages/Public/Statistics/LobbyistsAndRegistrations.aspx>.

D'après le tableau n°4, plusieurs constats peuvent être faits : les trois systèmes canadiens ont opté pour la même nomenclature composée de seulement trois catégories, alors que les systèmes européens ont utilisé un nombre conséquent de catégories et qu'ils en ont plusieurs en commun. Nous pouvons aussi remarquer qu'entre les systèmes nord-américains et européens il n'y a aucune catégorie en commun. De plus les premiers recensent des individus alors que les autres concernent des organisations, même si le système français est une hybridation entre les deux. Le système européen a opté pour un registre offrant une plus grande minutie dans la désignation de ces catégories et de la population concernée par le fait de devoir s'enregistrer. Une similitude existe avec le système français, qui lui aussi offre un nombre important de catégories, et certaines de ces catégories désignent la même réalité avec le système européen même si ce sont des termes différents qui ont été choisis par les parlementaires. Les registres canadiens ne sont pas alignés sur le modèle américain étant donné qu'ils ont toujours eu une volonté de se développer en opposition aux américains et aux travaux de science politique. Dès la formation du Canada, il y a une volonté de la part des pères fondateurs de

mettre en place un système fédéral beaucoup plus centralisé en opposition à système pluraliste. De plus, les catégories du registre fédéral ont été pensées pour répondre à différentes oppositions existantes lors de l'élaboration de la loi encadrant les lobbyistes. Les décideurs politiques voulaient faire une distinction entre les lobbyistes qui contre une réglementation, font du lobbying au nom de leur client et ceux qui sont employés pour faire du lobbying au nom de leurs propres employeurs. Cette distinction a été conservée lors de la mise en place du registre, il a juste été décidé de diviser la seconde catégorie de lobbyiste en faisant une distinction entre ceux travaillant dans une entreprise et ceux dans une organisation (Rush, 2018 : 518-521).

Les nomenclatures canadiennes et européennes ne partagent pas la même philosophie étant donné que les premières n'ont que les individus comme focale alors que les Européens ont une double entrée : individus et organisations. Cette double entrée peut s'expliquer par une trajectoire historique différente. En France le début de la reconnaissance du métier de lobbying ne provient pas des décideurs politiques, mais d'organisations professionnelles et de représentants d'intérêt. En effet, trois organisations professionnelles : l'ARPP, l'AFCL et l'association des avocats lobbyistes revendiquaient le lobbying et voulaient une reconnaissance de leur profession (Courty et Milet, 2018 : 82-83). Alors que dans les systèmes canadiens les lobbyistes ne souhaitaient pas une réglementation pour leur profession (Rush, 1994, 630-645).

Cette différence fondamentale entre les nomenclatures canadiennes et européennes permet de dire que le système fédéral canadien n'a pas exercé une influence sur ces homologues européens et n'a pas non plus servi d'exemple. À l'inverse, aux vues des similitudes entre les nomenclatures françaises et européennes, nous pouvons nous demander s'il n'y a pas eu une harmonisation entre le système européen et celui en France ? La Haute autorité pour la transparence pour la vie publique a fait un bricolage entre les anciens registres français tout en s'inspirant de la formule européenne mais tout en évitant une européanisation verticale. Elle a fait le choix d'instaurer un registre avec neuf catégories sans pour autant imiter le système européen qui lui a mis des catégories et des sous-catégories. Par contre, de grandes ressemblances existent entre ces deux registres, des catégories ont des noms similaires comme *Cabinet d'avocat*, *Syndicat*, d'autres catégories n'ont pas exactement la même appellation, mais elles sont similaires en présentant la même réalité professionnelle comme *Cabinet de consultants spécialisés/Cabinet de conseil*; *Cabinet agissant en qualité d'indépendant/Consultant indépendant*; *Groupement professionnels commerciaux et industriels/Société commerciale*.

L'influence européenne se retrouve dans les anciens registres de l'Assemblée nationale étant donné entre autre que le président de la délégation chargée des représentants d'intérêt et des groupes d'étude, Christophe Sirugue et ces collègues les parlementaires français sont allés rencontrer en février 2013 M. José-Luis Rufas Quintana, chef de l'unité "transparence - accès du public aux documents" et Mme Marie Thiel, administratrice, Direction générale de la Présidence du Parlement européen (Assemblée nationale, Rapport présenté par M. Christophe SIRUGUE, Président de la délégation chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études, 2013). Cette rencontre leur a permis de connaître de l'expérience européenne sur le registre commun de transparence avant de procéder à la révision du régime français. Ils ont voulu comprendre la démarche européenne, souvent citée comme un modèle à suivre, pour ainsi créer un nouveau registre plus attrayant et surtout avoir une démarche plus législative comme l'explique le fonctionnaire 2 :

« Sirugue avec d'autres parlementaires sont venus nous rencontrer, ils ont posé beaucoup de questions sur les avantages et les désavantages de notre système. Ils voulaient voir comment on avait travaillé pour instaurer un registre commun entre la Commission européenne et le Parlement européen, ils veulent une démarche beaucoup plus législative que ce qui a été fait par le passé. Ils ont une bonne volonté de vouloir changer les choses, entre autres en instaurant des responsabilités à la Haute autorité de la transparence, en voulant changer les fonctions du secrétariat de l'Assemblée nationale pour la gestion du registre, en particulier comment réussir à sortir quelqu'un d'un registre volontaire en cas de manquement. »³⁵

En observant les nomenclatures dans les deux registres français et européen, il serait juste de penser qu'il y a une européanisation horizontale, ou dite « soft », sur le système d'encadrement des représentants d'intérêt français. Cette européanisation horizontale pourrait se traduire par un transfert de technologie représenté par l'instauration d'un registre dans le système français sur l'image du registre européen. Cette européanisation horizontale pourrait aussi se retrouver dans la nomenclature que la Haute autorité pour la transparence de la vie publique a choisie pour le registre qui a été mis en place avec la loi Sapin II le 1er juillet 2017.

Cependant, la façon dont ont été pensées les catégories ne reflète pas la même réalité, la Haute autorité de la transparence pour la vie publique a adopté des catégories qui font référence au statut juridique étant donné qu'il est question des employeurs, donc de la fonction juridique des représentants

35 Entretien n°32 : fonctionnaire, Bruxelles, 2014.

d'intérêt alors que les institutions européennes ont plutôt élaboré une typologie qui leur permet d'analyser la morphologie de ces différentes organisations. Comme l'expliquent Guillaume Courty et Marc Milet (2018 :78-113), le registre français fait des distinctions dans ses catégories comme pour les associations et les fondations ce qui reflète le bricolage de la HATVP étant donné que cette dernière s'est inspirée des anciens registres que l'Assemblée nationale et le Sénat avaient créé tout en s'inspirant aussi de la nomenclature européenne pour désigner certaines catégories. Certaines catégories ont été renommées en utilisant la même désignation que celles du registre commun européen comme « association » en « ONG » ou encore « entreprises » en « sociétés ». Les chercheurs concluent en expliquant que la création des catégories du registre français est un bricolage entre les anciens registres français avec une influence européenne sans pour autant être une européanisation verticale (Courty et Milet, 2018 : 92-93).

De plus, la démarche entreprise par les responsables du registre français et bruxellois se veut être à l'opposée l'une de l'autre. Les responsables des institutions européennes sont partis d'un point de vue plus général : ils se sont concentrés sur les groupes d'intérêt et les informations qui les concernaient sans pour autant demander d'informations plus précises sur les individus qui composaient ces groupes d'intérêt. Même si les décideurs politiques se sont aussi intéressés avec le temps aux représentants d'intérêt, la priorité a toujours été donnée aux groupes d'intérêt plutôt qu'aux représentants d'intérêt. À l'inverse les différents registres français s'intéressent aux individus : les premiers registres au sein de l'Assemblée nationale ou du Sénat donnent les noms des représentants et, après, celui de l'entité à laquelle ils appartiennent. Cette singularité du système français se retrouve dans le nouveau registre mis en place par la Haute Autorité de la Transparence pour la Vie Publique : l'entrée du registre se fait à partir de l'employeur, de la fonction au sein de l'entreprise, et non plus par l'employé, et surtout pas par l'entité qu'il représente. Même si certaines catégories ont la même appellation entre le registre français et le registre bruxellois, il serait faux de dire que l'aboutissement du système d'enregistrement français découle exclusivement de celui qui existe au sein des institutions européennes (Courty et Milet, 2018 : 92-93).

La morphologie des groupes d'intérêt permet aussi de se rendre compte que l'Union européenne n'a pas été la seule influence sur les groupes d'intérêt français. En France, une très grande majorité des groupes d'intérêt appartiennent au milieu des affaires, même s'il y a quand même des ONG. Comme le soulignent Guillaume Courty et Marc Milet (2018 :78-113):

« Elle ressort de la transformation du rapport de force entre représentants d'intérêt enregistrés. À l'encontre de ce que beaucoup de personnes croient, Bruxelles n'est plus le

paradis des lobbyistes des milieux d'affaires. Paris a pris les devants. Les intérêts économiques sont sur-représentés par rapport aux « causes », aux intérêts « publics » ou encore « sociaux ». Le « privé » passe en France de 66,7 % en 2012 (répertoire de l'AN), à 67,6 % en 2017 puis 74,6 % alors qu'il ne concerne cette même année que 57,6 % des acteurs à Bruxelles. »

Cette réalité n'est pas la même à Bruxelles où la place du « social » dans les groupes d'intérêt est beaucoup plus présente qu'à Paris où ils ont une position radicale sur les intérêts publics (Courty et Milet, 2018 :78-113). La Commission œuvre depuis longtemps pour la consultation d'une grande variété d'acteurs. Elle a ouvert un dialogue avec les groupes d'intérêt afin de nourrir l'élaboration des normes. Elle l'avait déjà entrepris en 2001 avec son Livre blanc sur la gouvernance, elle avait alors souligné sa volonté d'ouvrir le processus politique aux citoyens. Ces initiatives témoignent de la volonté de surmonter le fossé entre l'administration européenne et les citoyens par une politique de communication, mais aussi par une ouverture du processus politique et un travail avec les organisations de la société civile (Woll, 2007). Beaucoup d'ONG ont profité de cette ouverture pour interagir avec les institutions, ce qui explique qu'elles sont devenues les principaux employeurs de représentants d'intérêt devant les milieux d'affaires. (Courty et Milet, 2018 :92-93). La particularité française pour cette typologie des groupes d'intérêt, provenant principalement des milieux d'affaires, débouche d'un important débat qui s'est tenu entre les parlementaires et du travail effectué par la Haute autorité de la transparence pour la vie publique. Les parlementaires se sont entendus sur des exclusions, déjà présentes lorsque ces derniers géraient les registres des deux chambres, au registre concernant principalement les différents partenaires sociaux, les associations d'élus ainsi que les associations culturelles. Ce débat a permis d'aborder la question des ONG qui, finalement, doivent être vues comme des groupes d'intérêt (Courty et Milet, 2018 :92-93).

Les nomenclatures européennes et françaises peuvent sembler identiques en regardant les noms utilisés pour désigner les différentes catégories des représentants d'intérêt, même si leur conception diffère. Les différents registres canadiens ont opté pour une démarche plus générale que les deux systèmes européens. Un registre obligatoire a été mis en place rapidement après l'élaboration des lois présentées précédemment. Ces registres contiennent des similitudes importantes pour les catégories d'acteurs concernées étant donné que chacun des registres présente seulement trois catégories pour regrouper les individus exerçant des activités de lobbying. Même si les trois registres, ainsi que les catégories, ne sont pas nommés exactement de la même manière, elles désignent le même type d'individus.

Tableau n° 6 : Catégories des décideurs politiques et/ou titulaires d'une charge publique dans les systèmes : fédéral canadien, québécois, ontarien, français et européen

Titulaire d'une charge publique/Décideur politique	Système fédéral canadien	Système québécois	Système ontarien	Système français	Système européen
Ministre		X	X	X	
Sénateur	X			X	
Député	X	X	X	X	X
Membre du personnel des députés/sénateur	X	X	X	X	X
Commissaire et son personnel					X
Fonctionnaires et/ou agents des institutions de l'UE					X
Collaborateur du Président de la République				X	
Membre du personnel du gouvernement	X			X	
Agents de service de l'Assemblée nationale, Sénat				X	
Personne titulaire d'un emploi à la décision du Gouvernement				X	
Dirigeants et employés de tout office fédéral	X				
Membres des Forces armées canadiennes	X				
Conseillers municipaux ou d'arrondissements		X			

Maires		X			
Préfets		X			
Membre du conseil d'une communauté métropolitaine et leur personnel		X			
Membre de la police provinciale			X		
Personnes nommées ONG avec soutien de fonds gouvernementaux		X			
Membres d'une entreprise provinciale/fédérale			X		

Sources : Legifrance, « LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique », *Legifrance*, [En ligne], 2016, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033558528&categorieLien=id>

Gouvernement du Canada, « Loi sur le lobbying », *Gouvernement du Canada*, [En ligne], 2019, <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/l-12.4/page-3.html#h-10>, (page consultée le 3 septembre 2019).

LégisQuébec, « loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying », *LegisQuébec*, [En ligne], 2019, <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/T-11.011>, (page consultée le 3 septembre 2019).

Gouvernement de l'Ontario, « lobbyiste registration act 1998 », *Gouvernement de l'Ontario*, [En ligne], 2019, <https://www.ontario.ca/fr/lois/loi/98127#BK14>, (page consultée le 3 septembre 2019).

Les systèmes canadiens ont toujours encadré l'action, le contact entre les titulaires d'une charge publiques et les lobbyistes, et non les lieux où se déroulent cette action. Alors que dans les systèmes européens, les parlementaires ont fait le choix, au début, d'encadrer des sites stratégiques, comme le Parlement et la Commission européenne, l'Assemblée nationale et le Sénat. Ces encadrements se traduisaient par l'obtention d'un badge d'accès pour les représentants d'intérêt inscrits sur les différents registres. Alors que dans les différents systèmes canadiens, ce n'est pas l'accès au lieu de décision qui est réglementé, mais la relation entre un lobbyiste et un titulaire d'une charge publique, ce qui explique que chaque système a listé les responsables politiques qui seraient susceptibles d'être en contact avec des représentants d'intérêt. Dans les systèmes canadiens on les désigne par le terme « titulaire d'une charge publique », le niveau fédéral canadien a même créé un nouveau terme « titulaire d'une charge publique désignée » pour les hommes politiques ayant d'importantes responsabilités politiques. Alors que les systèmes européens ont choisi d'utiliser le terme « décideur politique ». Cette vision de l'encadrement dans le système français d'abord différent, commence petit à petit à rejoindre la vision canadienne, car il n'y est plus question seulement de lieux symboliques

comme l'Assemblée nationale ou le Sénat, mais plutôt d'une action, dite de « communication », entreprise par les représentants d'intérêt avec des « responsables publics » quel que soit le site institutionnel. Il est important de souligner qu'il y a eu un changement dans le registre étant donné qu'avant la loi Sapin II c'était un registre « institutionnel » alors qu'avec la mise en place de la loi Sapin II il devient « national ».

Le tableau ci-dessus permet de voir les similitudes et les différences entre les différentes catégories de « titulaire d'une charge publique » et/ou « décideurs politiques ». Tout d'abord, peu de catégories sont en commun entre les cinq systèmes d'encadrement, il y a seulement : les sénateurs, les députés et le personnel du parlement. Par ailleurs, certaines catégories reflètent la particularité des systèmes politiques en place expliquant qu'elles ne se retrouvent pas dans tous les systèmes. C'est le cas de la catégorie « collaborateurs du président de la république française » car la France est le seul système où un président de la république est présent. C'est également le cas des « fonctionnaire et/ou agent des institutions européennes ; les commissaires et leurs personnels » ces fonctions existent seulement au sein des institutions européennes. Un cas ne se trouve que dans la formule canadienne : les forces armées canadiennes, l'armée étant une compétence exclusive au fédéral, ne figurent pas dans les autres registres.

Le système français commence à utiliser un protocole similaire pour les « décideurs politiques » et se rapproche des différents systèmes canadiens étant donné que l'encadrement ne concerne plus l'accès à un site institutionnel, mais une action d'influence, en définissant les personnes cibles, dite « responsable public » pour les uns, ou « décideurs » pour les autres. D'après l'article 18-2 de la loi Sapin II, effectuer une action de représentation d'intérêt signifie « influencer sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire, en entrant en communication » (Union européenne, Accords institutionnels, 2014) avec un des responsables publics. « Trois types d'action sont considérés comme des « communications » susceptibles de constituer des actions de représentation d'intérêt au sens de ces lignes directrices : une rencontre physique, quel que soit le contexte dans lequel elle se déroule ; une conversation téléphonique, par vidéo-conférence ou par l'intermédiaire d'un service de communication électronique ; l'envoi d'un courrier, d'un courrier électronique ou d'un message privé par l'intermédiaire d'un service de communication électronique » (Union européenne, Accords institutionnels, 2014). Il en va de même de l'interpellation directe et nominative d'un responsable public sur un réseau social. Le système d'encadrement européen emprunte une autre logique étant donné qu'il existe un périmètre déterminé autour des deux institutions européennes. Pour le moment le Conseil n'a pas voulu signer l'accord interinstitutionnel avec la Commission et le Parlement européen, par contre des négociations ont été entreprises pour

trouver un terrain d'entente. D'après l'accord interinstitutionnel : « le champ d'application du registre couvre toutes les activités menées dans le but d'influencer directement ou indirectement sur l'élaboration ou la mise en œuvre des politiques et sur les processus de décisions des institutions de l'Union, quel que soit le lieu où elles sont réalisées et quel que soit le cas ou le mode de communication utilisé » (Union européenne, Accords institutionnels, 2014). Par contre, l'accord interinstitutionnel n'a pas désigné un terme spécifique pour les individus qui sont susceptibles d'être la cible de l'influence de la part des représentants d'intérêt, il est seulement indiqué « dans les relations avec les institutions européennes, leurs membres, les fonctionnaires, les autres agents de celles-ci et les contacts avec les membres ou leurs assistants » (Union européenne, Accords institutionnels, 2014).

ii. Informations que les lobbys doivent fournir dans les registres

Les lobbyistes/représentants d'intérêt doivent fournir un certain nombre de renseignements sur eux et leurs activités pour pouvoir être inscrits dans les différents registres obligatoires ou non. Même si les cinq registres ne se présentent pas sous la même forme, il existe des similitudes dans les informations que les représentants d'intérêt doivent fournir.

Image n°1 : Capture d'écran du registre des lobbyistes du système fédéral canadien



Source : Commissariat au lobbying du Canada, « Registre des lobbyistes », *Commissariat au lobbying du Canada*, [En ligne], 2019, <https://lobbycanada.gc.ca/app/secure/ocl/lrs/do/advSrch>, (page consultée le 3 septembre 2019).

Image n°2 : Capture d'écran du registre des lobbyistes québécois



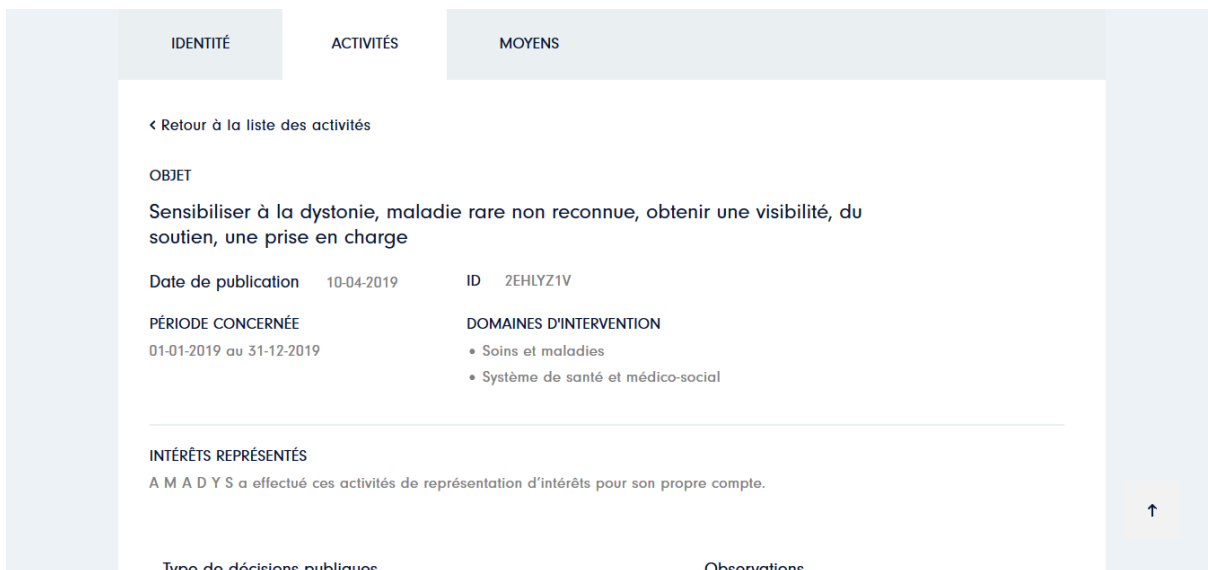
Source : Registre des lobbyistes Québec, « consultation du registre », Registre des lobbyistes Québec, [En ligne], 2019, <https://www.lobby.gouv.qc.ca/servicespublic/consultation/ConsultationCitoyen.aspx?id=0>, (page consultée le 3 septembre 2019).

Image n°3 : Capture d'écran du registre des lobbyistes ontariens



Source : Office of the Integrity Commissioner, « Registre des lobbyistes », Office of the Integrity Commissioner, [En ligne], 2019, <http://lobbyist.oico.on.ca/Pages/Public/PublicSearch/SearchResults.aspx>, (page consultée le 6 septembre 2019).

Image n°4 : Capture d'écran du répertoire des représentants d'intérêt français



Source : HATVP, « Répertoire des représentants d'intérêt », HATVP, [En ligne], 2019, <https://www.hatvp.fr/fiche-organisation/?organisation=388407835##>, (page consultée le 3 septembre 2019).

Image n°5 : Capture d'écran du registre de transparence européen



Source : Europa.eu, « Registre de transparence », Europa.eu, [En ligne], 2019, <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/searchControllerPager.do?declaration=avocat&search=search>, (page consultée le 4 septembre 2019).

Les informations que les représentants d'intérêt/les lobbyistes-conseils doivent fournir pour s'inscrire dans les différents registres peuvent être regroupées en trois grandes sections : les informations générales sur eux et leurs clients, les informations entourant les activités pour lesquelles ils sont engagés et des informations qui sont propres à leur organisation et contexte politique.

Tableau n° 7 : Les renseignements fournis par les lobbyistes-conseil

	Système fédéral canadien	Système ontarien	Système québécois	Système français	Système européen
Nom du représentant	X	X	X	X	X
Adresse	X	X	X	X	X
Nom de l'employé	X	X	X	X	X
Adresse de l'employeur	X	X	X	X	X
Nom du client	Si son client est une personne morale filiale d'une autre, le nom de cette dernière et l'adresse de son établissement	Dans le cas où son client est une personne morale, les noms et adresse de chacune de ses filiales qui, à sa connaissance, sont directement intéressées par le résultat de ses activités de lobbyisme ;	Dans le cas où son client est une personne morale, le nom commercial et l'adresse d'affaires de chacune de ses filiales que, à sa connaissance, le résultat de ses activités pour le compte de celui-ci intéresse directement.	L'identité des dirigeants du représentant d'intérêt. Devoir fournir l'identité et la fonction des dirigeants qui remplissent les conditions fixées au 2.2.1, c'est-à-dire les représentants légaux qui disposent des prérogatives nécessaires pour agir au nom de l'organisme.	Noms de la personne juridiquement responsable de l'organisation et du directeur ou de l'associé gérant de l'organisation ou, le cas échéant, du point de contact principal pour les activités couvertes par le registre (c'est-à-dire responsable des affaires européennes) ; noms des personnes ayant une autorisation

					d'accès aux bâtiments du Parlement européen
	Si son client est une coalition, le nom des personnes morales ou organisations qui la composent ainsi que l'adresse de leur établissement	Dans le cas où son client est une personne morale filiale d'une autre personne morale, les noms et adresse de celle-ci ;	Dans le cas où son client est une personne morale filiale d'une autre personne morale, le nom commercial et l'adresse d'affaires de celle-ci.	L'identité des personnes chargées des activités de représentation d'intérêt	Nombre de personnes (membres, personnel, etc.) participant aux activités couvertes par le registre et nombre de personnes bénéficiant d'un titre d'accès aux bâtiments du Parlement européen, ainsi que le temps consacré par chaque personne à de telles activités selon les pourcentages d'activité à temps plein suivants : 25 %, 50 %, 75 % ou 100 %.
	Dans le cas où le financement	Dans le cas où le financement	Dans le cas où son client est une	L'identité des dirigeants du représentant	Objectifs/mandat — domaines d'intérêt —

	de son client provient en tout ou en partie d'un gouvernement ou d'un organisme public, le nom de celui-ci et le montant du financement ;	de son client provient en tout ou en partie d'un gouvernement, d'une municipalité ou d'un de leurs organismes, le nom de ce gouvernement, de cette municipalité ou de cet organisme et les montants en cause ;	organisation, le nom commercial et l'adresse d'affaires des sociétés en nom collectif ou en commandite, personnes morales ou entités qui en font partie.	d'intérêt. Devoir fournir l'identité et la fonction des dirigeants qui remplissent les conditions fixées au 2.2.1, c'est-à-dire les représentants légaux qui disposent des prérogatives nécessaires pour agir au nom de l'organisme.	activités — pays où les activités sont exercées — affiliations à des réseaux — informations générales relevant du champ d'application du registre.
	Les renseignements — réglementaire et autres — utiles à la détermination de l'objet de l'engagement		Dans le cas où le financement de son client provient en tout ou en partie d'un gouvernement, le nom du gouvernement ou de l'organisme gouvernemental, selon le cas, et les montants reçus de ce	Les membres et, le cas échéant, leur nombre (personnes et organisations).	Les membres et, le cas échéant, leur nombre (personnes et organisations).

			gouvernement ou de cet organisme pendant l'exercice de ce gouvernement qui précède le dépôt de la déclaration.		
--	--	--	--	--	--

Sources : Commissariat au lobbying du Canada, « Registre des lobbyistes », *Commissariat au lobbying du Canada*, [En ligne], 2019, <https://lobbycanada.gc.ca/app/secure/oclr/irs/do/advSrch>, (page consultée le 3 septembre 2019).
 Registre des lobbyistes Québec, « consultation du registre », Registre des lobbyistes Québec, [En ligne], 2019, <https://www.lobby.gouv.qc.ca/servicespublic/consultation/ConsultationCitojen.aspx?id=0>, (page consultée le 3 septembre 2019).
 Office of the Integrity Commissioner, « Registre des lobbyistes », *Office of the Integrity Commissioner*, [En ligne], 2019, <http://lobbyist.oico.on.ca/Pages/Public/PublicSearch/SearchResults.aspx>, (page consultée le 6 septembre 2019).
 HATVP, « Répertoire des représentants d'intérêt », *HATVP*, [En ligne], 2019, <https://www.hatvp.fr/fiche-organisation/?organisation=388407835##>, (page consultée le 3 septembre 2019).
 Europa.eu, « Registre de transparence », *Europa.eu*, [En ligne], 2019, <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/searchControllerPager.do?declaration=avocat&search=search>, (page consultée le 4 septembre 2019).

Concernant ces informations générales, ces différents systèmes n'ont pas opté pour la même nomenclature cela peut expliquer les différences existantes dans les renseignements généraux que les représentants d'intérêt ou les lobbyistes doivent fournir. Cependant, des similitudes apparaissent entre les cinq systèmes d'encadrement dans les informations qu'ils demandent aux lobbyistes-conseil : leur nom, adresse d'où ils travaillent. Les mêmes informations sont demandées pour les clients qu'ils représentent. Étant donné que ces différents systèmes n'ont pas opté pour la même nomenclature, les systèmes canadiens ont choisi d'encadrer des individus exclusivement alors que les systèmes européens ont opté pour encadrer des individus et des groupes, cela peut expliquer les différences existantes dans les renseignements généraux que les représentants d'intérêt ou les lobbyistes doivent fournir. Le registre européen se démarque en demandant le nombre de personnes participant aux activités couvertes par le registre et le nombre de personnes détenant un badge pour accéder au Parlement européen. Les représentants d'intérêt européens doivent indiquer leurs objectifs ainsi que leurs mandats. Les systèmes canadiens demandent aussi de fournir des informations, nom et adresse, sur leurs clients, quand il est question d'une personne morale, ou d'une personne morale filiale ou d'une personne physique, alors que les systèmes européens n'en font pas mention. Les lobbyistes-conseil doivent aussi fournir des informations sur les activités commerciales de leurs clients, tout en

indiquant d'où provient l'argent qui financent leurs actions, surtout quand la source est gouvernementale.

**Tableau n° 8 : Renseignements généraux à fournir par les lobbyistes
d'entreprise/d'organisation canadiens**

	Système fédéral canadien	Système québécois	Système ontarien
Nom et adresse de l'entreprise	X	X	X
Nom de l'employé	X	X	X
Personne morale : nom et adresse	X	X	X
Source du financement	X	X	X
Activités	X	X	X
	Le nom et l'adresse de l'établissement du déclarant ;	Le nom du plus haut dirigeant de l'entreprise ou du groupement pour le compte duquel le lobbyiste exerce ses activités, le nom de ce lobbyiste, ainsi que les noms et adresse de l'entreprise ou du groupement ;	Son nom et son adresse d'affaires.
	Le nom de l'employeur et l'adresse de son établissement ;	Dans le cas où l'entreprise ou le groupement est une personne morale, les noms et adresse de chacune de ses	Le nom commercial et l'adresse d'affaires de la personne ou de la société en nom collectif ou en commandite.

		filiales qui, à la connaissance du déclarant, est directement intéressée par le résultat des activités de lobbying ;	
	Si l'employeur est une personne morale, le nom et l'adresse de l'établissement de chacune de ses filiales qui, à sa connaissance, est directement intéressée par le résultat des activités de l'employé exercées au nom de l'employeur au sujet d'une des mesures visées aux sous-alinéas (1)a (i) à (v) ;	Dans le cas où l'entreprise ou le groupement est une personne morale qui est la filiale d'une autre personne morale, les noms et adresse de celle-ci ;	Dans le cas où la personne est une personne morale, le nom commercial et l'adresse d'affaires de chacune de ses filiales que, à la connaissance du premier dirigeant, le résultat des activités des lobbyistes salariés employés par la personne intéressée directement.
	Si l'employeur est une personne morale qui est la filiale d'une autre personne morale, le nom de celle-ci et l'adresse de son celle-ci.	Les dates indiquant le début et la fin de l'année financière de l'entreprise ou du groupement ;	Dans le cas où la personne est une personne morale qui est la filiale d'une autre personne morale, le nom commercial et l'adresse d'affaires de celle-ci.
	Un résumé des activités —	Un résumé des activités de	Un résumé des activités

	commerciales ou autres — de l'employeur et tout autre renseignement réglementaire utile portant sur la nature de ces activités ;	l'entreprise ou du groupement et tout renseignement utile à la détermination de ses activités ;	commerciales ou autres de la personne ou de la société en nom collectif ou en commandite et tout renseignement prescrit utile à la détermination de la nature de ces activités.
	Si l'employeur est une organisation, la composition de celle-ci et tout autre renseignement réglementaire utile à l'identification de ses membres ;	Dans le cas où le financement de l'entreprise ou du groupement provient en tout ou en partie d'un gouvernement, d'une municipalité ou d'un de leurs organismes, le nom de ce gouvernement, de cette municipalité ou de cet organisme et les montants en cause ;	Dans le cas où le financement de la personne ou de la société en nom collectif ou en commandite provient en tout ou en partie d'un gouvernement, le nom du gouvernement ou de l'organisme gouvernemental, selon le cas, et les montants reçus de ce gouvernement ou de cet organisme pendant l'exercice de ce gouvernement qui précède le dépôt de la déclaration.
	Dans le cas où le financement de l'employeur provient en tout ou en partie	L'objet des activités de lobbyisme exercées, ainsi que les renseignements	Le nom commercial et l'adresse d'affaires de toute entité ou organisation qui, à la

	<p>d'un gouvernement ou d'un organisme public, le nom de celui-ci et le montant du financement ;</p>	<p>utiles à sa détermination ;</p>	<p>connaissance du premier dirigeant, a contribué (pendant l'exercice de l'entité ou de l'organisation qui précède le dépôt de la déclaration) pour 750 \$ ou plus aux activités des lobbyistes salariés employés par la personne ou la société en nom collectif ou en commandite. Toutefois, la présente disposition ne s'applique pas à l'égard des contributions versées par un gouvernement.</p>
	<p>Si l'employeur est une organisation, le nom de tout employé occupant les fonctions décrites à l'alinéa</p>		<p>Le nom et l'adresse d'affaires de tout particulier qui, à la connaissance du premier dirigeant, a versé une contribution visée à la disposition 7 pour le compte d'une entité ou d'une organisation visée à cette disposition.</p>

	<p>Si l'employeur est une personne morale, deux listes faisant état respectivement :</p> <p>(i) la première, du nom de tout cadre dirigeant ou employé dont les activités prévues à l'alinéa (1) a) représentent une part importante de ses fonctions,</p> <p>(ii) la deuxième, du nom de tout cadre dirigeant qui exerce de telles activités, mais dans une proportion non importante ;</p>		<p>Le nom de chaque lobbyiste salarié employé par la personne ou la société en nom collectif ou en commandite.</p>
--	--	--	--

Sources : Commissariat au lobbying du Canada, « Registre des lobbyistes », *Commissariat au lobbying du Canada*, [En ligne], 2019, <https://lobbycanada.gc.ca/app/secure/ocl/lrs/do/advSrch>, (page consultée le 3 septembre 2019).

Registre des lobbyistes Québec, « consultation du registre », Registre des lobbyistes Québec, [En ligne], 2019, <https://www.lobby.gouv.qc.ca/servicespublic/consultation/ConsultationCitoyen.aspx?id=0>, (page consultée le 3 septembre 2019)

Office of the Integrity Commissioner, « Registre des lobbyistes », *Office of the Integrity Commissioner*, [En ligne], 2019, <http://lobbyist.oico.on.ca/Pages/Public/PublicSearch/SearchResults.aspx>, (page consultée le 6 septembre 2019).

HATVP, « Répertoire des représentants d'intérêt », *HATVP*, [En ligne], 2019, <https://www.hatvp.fr/fiche-organisation/?organisation=388407835##>, (page consultée le 3 septembre 2019).

Europa.eu, « Registre de transparence », *Europa.eu*, [En ligne], 2019, <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/searchControllerPage.do?declaration=avocat&search=search>, (page consultée le 4 septembre 2019).

Les trois systèmes canadiens et le système français distinguent les lobbyistes-conseils des lobbyistes d'entreprise et d'organisation. Ces deux types de lobbyistes doivent fournir des renseignements différents quand ils s'inscrivent dans le registre. Le système européen ne fait pas cette distinction. Ce choix peut s'expliquer par le fait qu'ils n'ont pas opté pour la même nomenclature.

Les informations que doivent fournir les lobbyistes d'entreprise et d'organisation se regroupent en trois grandes catégories : indiquer le nom et les informations soit de l'entreprise soit de la personne morale ; donner un résumé des activités de ces entreprises ou des organisations ; expliquer d'où

provient le financement surtout quand ce dernier vient d'une institution politique. Le système ontarien se démarque des deux autres systèmes en indiquant que si le montant d'une somme allouée pour les activités de lobbying dépassé 750 dollars, l'entreprise ou l'organisation doivent s'inscrire sur le registre tout en fournissant les mêmes renseignements que les autres lobbyistes d'entreprise et d'organisation.

Dans un second temps, les registres demandent des informations qui peuvent être qualifiées de plus spécifiques sur les activités de ces lobbyistes/représentants d'intérêt, dans certains registres (Canada, Québec, Ontario, France, Bruxelles)

Tableau n° 9 : Renseignements spécifiques à fournir par les lobbyistes-conseils

	Système fédéral canadien	Système ontarien	Système québécois	Système français	Système européen
Objet de la communication	X	X	X		
Poste d'un ancien TCP	X				
Lieu où était en poste TCP	X	X	X		
Durée du poste TCP			X		
Période couverte par les activités de lobbying			X		
Moyens de communication	X	X	X		
Tranche de valeur reçu en contrepartie des activités de lobbying/Budget pour leurs actions			X	X	X

Champs d'activité des lobbyistes				X	X
Identité des tiers				X	
Liens avec les institutions européennes					X

Sources : Commissariat au lobbying du Canada, « Registre des lobbyistes », *Commissariat au lobbying du Canada*, [En ligne], 2019, <https://lobbycanada.gc.ca/app/secure/ocl/lrs/do/advSrch>, (page consultée le 3 septembre 2019).
 Registre des lobbyistes Québec, « consultation du registre », Registre des lobbyistes Québec, [En ligne], 2019, <https://www.lobby.gouv.qc.ca/servicespublic/consultation/ConsultationCitojen.aspx?id=0>, (page consultée le 3 septembre 2019).
 Office of the Integrity Commissioner, « Registre des lobbyistes », *Office of the Integrity Commissioner*, [En ligne], 2019, <http://lobbyist.oico.on.ca/Pages/Public/PublicSearch/SearchResults.aspx>, (page consultée le 6 septembre 2019).
 HATVP, « Répertoire des représentants d'intérêt », *HATVP*, [En ligne], 2019, <https://www.hatvp.fr/fiche-organisation/?organisation=388407835##>, (page consultée le 3 septembre 2019).
 Europa.eu, « Registre de transparence », *Europa.eu*, [En ligne], 2019, <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/searchControllerPager.do?declaration=avocat&search=search>, (page consultée le 4 septembre 2019).

Dans un second temps, les registres demandent des informations qui peuvent être qualifiées de plus spécifiques sur les activités de ces lobbyistes/représentants d'intérêt. Les systèmes canadiens vont beaucoup plus loin dans la précision des renseignements demandés que leurs homologues européens. Ils ont quadrillé les actions des lobbyistes-conseils en leur demandant : l'objet de leurs activités, le financement (sauf le système fédéral canadien), les moyens qu'ils vont utiliser pour leurs actions de lobbying, la nature de la cible de leurs actions (nom de l'institution ; des titulaires de charge publique), tout en demandant des renseignements quand le lobbyiste-conseil est un ancien titulaire d'une charge publique s'étant reconvertie (Commissariat au lobbying du Canada, Registre des lobbyistes, 2010).

Dans les informations que les lobbyistes-conseils doivent fournir, trois systèmes sur cinq demandent des informations sur les sommes d'argent que ces derniers peuvent utiliser pour leurs dossiers. Seuls les registres québécois, français et européens exigent d'indiquer dans quelle tranche se trouve le montant qu'ils ont reçu pour leurs services. Les informations concernant les dépenses consacrées aux actions de représentation d'intérêt doivent « inclure l'ensemble des moyens humains, matériels et financiers mobilisés, par le représentant d'intérêt pour mener ses activités de représentation d'intérêt. Le premier poste de dépenses qui doit être pris en compte dans le calcul des dépenses de représentation d'intérêt correspond aux frais liés à l'emploi, par l'organisme, de personnes physiques chargées des activités de représentation d'intérêt » (Bureau du Commissaire à l'intégrité, Enregistrement des lobbyistes, 2017). Plusieurs subtilités existent concernant l'entité qui doit déclarer les sommes d'argent allouées aux activités de lobbying. « Lorsqu'un représentant d'intérêt effectue

une dépense pour le compte d'une autre entité, qui la lui rembourse par la suite, c'est à cette entité, si elle est elle-même inscrite sur le répertoire, d'intégrer cette dépense dans le calcul de ses dépenses de représentation d'intérêt » (Bureau du Commissaire à l'intégrité, Enregistrement des lobbyistes, 2017). Plusieurs spécificités doivent aussi être prises en compte dans la déclaration du chiffre. « Le chiffre d'affaires qui doit être communiqué est celui réalisé en France par l'organisme pour l'année précédente, et non celui lié aux activités de représentation d'intérêt, qui est souvent impossible, en dehors des cabinets de conseils ou d'avocats, de déterminer précisément » (Bureau du Commissaire à l'intégrité, Enregistrement des lobbyistes, 2017).

Dans les registres qui n'imposent pas de déclaration financière, on trouve néanmoins cette formule du registre de l'Ontario qui aborde rapidement la question du financement en expliquant que le lobbyiste-conseil doit inscrire le nom commercial et l'adresse de toute entité ou organisation qui ferait un don de 750 dollars ou plus à ses activités pour le compte de son client. De son côté, le registre canadien ne demande aucune précision aux lobbyistes-conseils concernant le financement de leurs actions, par contre il stipule qu'aucun paiement ne doit dépendre des résultats des actions entreprises par les lobbyistes (Bureau du Commissaire à l'intégrité, Enregistrement des lobbyistes, 2017). Pour conclure sur la question du financement, les systèmes, québécois, français et européen, indiquent les sommes allouées à ces activités, alors que dans le système fédéral canadien et ontarien, il est seulement question des moyens utilisés pour influencer les institutions détenant un pouvoir sur le processus décisionnel.

Par ailleurs, la spécificité de chaque système politique se retrouve dans ces registres au vu de la particularité de certaines questions posées aux représentants d'intérêt/lobbyistes-conseils. En effet, les trois registres canadiens exigent plusieurs renseignements quand les lobbyistes-conseils sont d'anciens titulaires d'une charge publique reconvertis. Ils doivent alors indiquer le titre de leur ancienne fonction publique ainsi que sa durée. Les informations spécifiques que les représentants d'intérêt doivent fournir au registre de transparence européen se regroupent en seulement trois catégories : activités couvertes par le registre ; liens avec les institutions de l'union et les informations financières liées aux activités couvertes par le registre. Il y a une particularité étant donné que ce registre concerne plusieurs institutions européennes, les représentants d'intérêt doivent donc indiquer dans quelle institution ils souhaitent agir (Union européenne, Registre de transparence, 2019), cette prérogative ne se retrouve pas dans les différents registres canadiens étant donné qu'ils doivent indiquer auprès de qui ils ont « communiqué » (Commissariat au lobbying du Canada, Registre des lobbyistes, 2010). Enfin, le dernier registre français fait tout de même mention de cette dimension en

demandant aux représentants d'intérêt d'indiquer à quel niveau ils vont réaliser leurs activités : local, national, européen ou mondial (HATVP, Registre des représentants d'intérêt, 2019).

Le registre de transparence européen et le registre de la HATVP exigent les mêmes informations spécifiques pour les catégories regroupant les organisations et les entreprises. Le registre européen est pointilleux pour les avocats qui font le choix de s'inscrire étant donné qu'ils doivent indiquer la liste de leurs clients ainsi que les sommes allouées pour leurs activités de lobbying (Union européenne, Registre de transparence, 2019). Cette spécificité ne se retrouve pas dans les systèmes d'encadrement nord-américain étant donné que ces derniers n'ont pas fait de distinction entre les lobbyistes conseils. Les avocats canadiens doivent en fait choisir s'ils rentrent dans la catégorie lobbyiste-conseil ou lobbyiste d'entreprise/d'organisation sans toutefois être considéré comme un avocat. Pour sa part, le registre français se démarque en demande des informations quand des tierces personnes sont utilisées pour des activités de lobbying par un représentant d'intérêt (HATVP, Registre des représentants d'intérêt, 2019).

Dans tous les registres étudiés, les lobbyistes doivent fournir, en plus des informations les concernant, des déclarations concernant leurs actions entreprises pour influencer une décision. Dans les cinq systèmes, ils doivent remettre une déclaration dite initiale où ils doivent fournir des informations sur leur personne ainsi que sur leurs entreprises/cabinet, comme indiqué précédemment dans cette partie.

Tableau n° 10 : Types de déclaration fournis par les représentants d'intérêt/lobbyistes

Type de déclaration	Système fédéral canadien	Système ontarien	Système québécois	Système français	Système Européen
Déclaration initiale	X	X	X	X	X
Déclaration mensuelle	X				
Déclaration modification	X	X	X		
Déclaration renouvellement		X	X	X	X

Déclaration par objet				X	
Déclaration de fin d'engagement		X	X		

Sources : Commissariat au lobbying du Canada, « Registre des lobbyistes », *Commissariat au lobbying du Canada*, [En ligne], 2019, <https://lobbycanada.gc.ca/app/secure/oclr/irs/do/advSrch>, (page consultée le 3 septembre 2019).

Registre des lobbyistes Québec, « consultation du registre », Registre des lobbyistes Québec, [En ligne], 2019, <https://www.lobby.gouv.qc.ca/servicespublic/consultation/ConsultationCitoyen.aspx?id=0>, (page consultée le 3 septembre 2019)

Office of the Integrity Commissioner, « Registre des lobbyistes », *Office of the Integrity Commissioner*, [En ligne], 2019, <http://lobbyist.oico.on.ca/Pages/Public/PublicSearch/SearchResults.aspx>, (page consultée le 6 septembre 2019).

HATVP, « Répertoire des représentants d'intérêt », *HATVP*, [En ligne], 2019, <https://www.hatvp.fr/fiche-organisation/?organisation=388407835##>, (page consultée le 3 septembre 2019).

Europa.eu, « Registre de transparence », *Europa.eu*, [En ligne], 2019, <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/searchControllerPager.do?declaration=avocat&search=search>, (page consultée le 4 septembre 2019).

Dans les cinq systèmes, les représentants d'intérêt et les lobbyistes doivent rendre des déclarations à des moments précis ou pour des actions précises. Le tableau ci-dessous nous permet de constater que dans tous les systèmes, les représentants d'intérêt/lobbyistes doivent remplir une déclaration initiale soit après avoir entrepris leurs actions de lobbying, comme c'est le cas dans les systèmes nord-américains, ou en s'inscrivant dans le registre comme c'est le cas dans les systèmes européens. Tous les systèmes ont prévu, sauf le système fédéral canadien, d'exiger une déclaration de renouvellement, cette différence s'explique par le fait que les lobbyistes œuvrant au niveau fédéral doivent rendre une déclaration mensuelle. Par ailleurs les représentants d'intérêt français sont les seuls à devoir remplir une déclaration d'activités à partir de la 10^e intervention à leur initiative sur lequel ils ont mené des actions de représentations d'intérêt l'année précédente, notion qu'il convient de définir comme « objectif poursuivi », plutôt que comme « sujet abordé ». Dans le cas où le représentant d'intérêt a exercé des activités pour le compte d'un tiers, soit pour un cabinet de conseil ou une société mère dans un groupe de sociétés, ce dernier doit distinguer les actions réalisées pour son compte et celles réalisées pour le compte d'un tiers (HATVP, Registre des représentants d'intérêt, 2019).

Certains lobbyistes québécois ont critiqué cette lourdeur administrative incarnée par le nombre de déclarations qu'ils doivent rendre. Ils soulignent aussi une aberration qui a été maintes fois soulevée par le commissaire au lobbying devant les députés sans que cela ne permette d'apporter des changements. Les différentes déclarations obligatoires remplies par les lobbyistes peuvent entacher le bon fonctionnement du système comme l'explique un fonctionnaire :

« Il existe aussi une obligation de fournir une déclaration donc à chaque fois qu'il y a un nouveau mandat il faut l'indiquer dans le registre des lobbyistes. Mais une fois par année aussi il faut faire un renouvellement de déclaration qui, des fois, est totalement inutile. Dans la mesure où les gens de toute façon ont l'obligation d'apporter des modifications au fur et à mesure qu'elles se produisent. Et puis on s'est rendu compte avec le temps aussi que certains se disent : Bah, on est obligé de faire le renouvellement. Donc ils ne font plus les modifications au fur et à mesure. »³⁶

Le commissaire a soulevé cette situation dans son rapport en 2012 déposé au Parlement pour apporter plusieurs modifications à la loi, dont celle-ci. Il proposait comme solution, pour éviter que les lobbyistes attendent la date anniversaire pour apporter les modifications dans leur situation :

« Donc le but c'est de supprimer ce renouvellement. Le commissaire pense que certains renseignements, au lieu de les amener par voie de modification pourraient être amenés par bilan trimestriel. Donc tous les trois mois dire : telle institution a été rencontrée, celle-là on ne la rencontrera pas... Donc vous voyez, certaines informations qui pourraient être mises dans le cadre d'un bilan trimestriel. »³⁷

Le rapport émis par le commissaire n'a pas été voté par les députés québécois, ce qui fait que cette situation perdure. Ce n'est pas la seule difficulté à laquelle le commissaire a dû faire face avec l'inscription au registre et les déclarations obligatoires, les lobbyistes souhaitant s'inscrire sur le registre doivent se doter d'une bi-clé de signature électronique ce qui complexifie leur inscription, (Ontario, loi de 1988 sur l'enregistrement des lobbyistes, 1988) :

« Il y a des obligations au niveau de l'inscription en tant que telle qui peuvent être complexes. Et qui sont quand même assez onéreuses. Quelqu'un qui souhaite effectuer une inscription par voie électronique doit se doter de bi-clé de signature électronique. Pour obtenir cette clé, il faut une authentification d'identité. Pour ce faire, il faut aller voir un notaire. C'est un agent de vérificateur d'identité si je me souviens bien du terme exact. Les gens trouvent ça complexe, car souvent ça va prendre quelques jours avant d'avoir les clés de signature. Et une fois qu'on a les clés de signature ça ne veut pas dire qu'on peut effectuer l'inscription. Parce que ça prend un code client pour pouvoir accéder au site internet et pour pouvoir lier la clé de signature au code client afin d'effectuer les démarches. Certaines

36 Entretien n°4 : fonctionnaire au commissaire au lobbying du Québec, Québec, 2014.

37 Entretien n°4 : fonctionnaire au commissaire au lobbying du Québec, Québec, 2014.

personnes ont trouvé ça complexe. Ça rebute certaines personnes, ce qui n'est pas le but recherché. Le commissaire recommande donc l'abolition de la fameuse bi-clé de signature pour trouver un système plus simple. »

Cette procédure ne permet pas aux lobbyistes de s'inscrire rapidement et certains trouvent cette démarche compliquée, bien entendu le personnel du registre des lobbyistes leur apporte un soutien s'il le souhaite dans leur démarche. Le registre québécois n'est pas le seul à demander des déclarations régulièrement à ses différents lobbyistes, la loi ontarienne exige aussi de telles déclarations à ses lobbyistes.

Tableau n°11 : Les délais pour rendre les déclaration ou modification de situation

Type de déclaration et d'avis	Lobbyiste-conseil	Lobbyiste d'entreprise ou lobbyiste d'organisation	Représentant d'intérêt français	Représentant d'intérêt Européen
Déclaration initiale La déclaration initiale est la première inscription d'un lobbyiste-conseil ou du plus haut dirigeant d'une entreprise ou d'un groupement.	30 jours à compter du moment où les activités ont commencé/ 10 jours pour l'Ontario	60 jours à compter du moment où les activités ont commencé	Le jour de l'inscription dans le registre	Le jour de l'inscription dans le registre
Avis de modification Les avis de modification se font entre la déclaration initiale et un renouvellement ou entre deux	30 jours suivant le changement			

renouvellements. Ils permettent d'inscrire tout changement au contenu de la déclaration, y compris la fin d'un engagement ou l'exercice de nouvelles activités de lobbying.				
Renouvellement L'inscription des renseignements portant sur un lobbyiste et sur l'objet des activités de lobbying doit être renouvelée.	30 jours suivant la date anniversaire de la déclaration initiale	60 jours suivant la fin de l'année financière de l'entreprise ou de l'organisation	À la date anniversaire	À la date anniversaire

Sources : Gouvernement du Canada, « Loi sur le lobbying », *Gouvernement du Canada*, [En ligne], 2019, <https://lois-laws.justice.gc.ca/fra/lois/L-12.4/>, (page consultée le 9 septembre 2019).

Publication du Québec, « Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying », *Publication du Québec*, [En ligne], 2019, <http://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/T-11.011>, (page consultée le 9 septembre 2019).

Gouvernement Ontario, « Loi de 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes », [En ligne], 2019, <https://www.ontario.ca/fr/lois/loi/98127>, (page consultée le 9 septembre 2019).

Legifrance, « **Loi** n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique », *Legifrance*, [En ligne], 2019, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033558528&categorieLien=id>, (page consultée le 9 septembre 2019).

Eure-Lex, « Accord entre le Parlement européen et la Commission européenne sur le registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne », *Eur-Lex*, [En ligne], 2019, <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/fr/transparency>, (page consultée le 9 septembre 2019).

Les différents registres canadiens exigent, en plus d'une mise à jour annuelle, des déclarations aux lobbyistes dès que ces derniers commencent une activité de lobbying ou lors de tous changements dans leurs activités. Pour la déclaration initiale d'un lobbyiste-conseil, une différence existe entre les trois systèmes canadiens, étant donné qu'en Ontario ils ont 10 jours à compter du moment où les activités ont commencé pour envoyer leur déclaration, alors que les autres lobbyistes disposent de 30 jours. L'une des exigences instaurées avec la loi Sapin II en France a été aussi de demander aux représentants d'intérêt de remplir des déclarations annuelles où ils doivent indiquer plusieurs

éléments précis. Les représentants d'intérêt remplissent aussi une déclaration initiale qui représente leur enregistrement dans le registre. Il n'y a pas un délai comme dans les systèmes canadiens, les représentants d'intérêt sont tenus de s'inscrire avant le début de leurs actions de lobbying. Toutes ces déclarations sont gérées par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Les représentants d'intérêt européens, qui souhaitent s'inscrire dans le registre commun de transparence non obligatoire, n'ont pas de déclaration initiale à faire étant donné que leur inscription remplit cette fonction. Les systèmes canadiens octroient un plus grand délai aux lobbyistes d'entreprise/organisation pour rendre leur déclaration initiale 60 jours à la place de 30 jours pour les lobbyistes-conseils. Cette différence se trouve aussi dans le délai accordé pour leur déclaration de renouvellement. Par contre, aucune différence n'est faite entre les deux types de lobbyistes pour les avis de modifications : ils ont tous 30 jours pour signaler tout changement de situation.

Les systèmes canadiens ont développé plusieurs types de déclarations obligatoires que les lobbyistes doivent remplir dans un laps de temps relativement court étant donné que, dans bien des cas, ils ont juste trente jours pour envoyer ou modifier leur déclaration. Dans le système français, les représentants d'intérêt doivent fournir une déclaration annuelle. Le système européen d'enregistrement s'inscrit dans la même logique concernant la mise à jour annuelle des déclarations que les représentants d'intérêt fournissent. Plusieurs possibilités s'offrent aux représentants d'intérêt européens, si des modifications ont été apportées aux données de l'organisation, ils peuvent mettre à jour leur enregistrement à tout moment en se connectant au registre. Il est recommandé de vérifier et de mettre à jour l'enregistrement, selon les besoins, au moins trois fois par an. Une fois par an, les représentants d'intérêt sont obligés de mettre à jour et/ou valider toutes leurs données : ils sont sollicités par un courrier électronique de rappel à ce sujet (Secrétariat commun du registre de transparence, 2015 : 6-7).

Pour indiquer leurs actions, les représentants d'intérêt doivent fournir plusieurs informations : le type de décision publique sur lesquelles ont porté leurs actions ; le type d'actions qu'ils ont effectué ; les questions sur lesquelles ont porté ces actions, identifiées par leurs objets et leur domaine d'intervention, ainsi que les catégories de responsables publics. Plusieurs subtilités sont prévues par la loi pour les déclarations annuelles : « lorsque le représentant d'intérêt a effectué les actions pour le compte d'un tiers, il doit donner l'identité de ce tiers. En outre, s'agissant des personnes morales, seules les actions menées par les personnes physiques apparaissant dans le répertoire doivent être mentionnées dans les déclarations d'activités adressées annuellement. Il s'agit donc uniquement des actions menées par les personnes physiques « chargées des activités de représentation d'intérêt » (HATVP, lignes directrices, 2018).

Pour la question du nombre de personnes qui doit figurer dans la déclaration, ne sont concernées que les personnes mentionnées au moment de l'inscription, puis à chaque modification, comme des personnes chargées des activités de représentation d'intérêt. Ainsi, un représentant d'intérêt qui a deux salariés remplissant les conditions fixées par la loi et trois autres salariés qui participent aux activités de représentation d'intérêt sans atteindre les seuils fixés par le décret ne mentionnera que deux personnes dans sa déclaration annuelle. En outre, le nombre communiqué doit correspondre à des fonctions, sans tenir compte du nombre de personnes différentes qui ont effectivement occupé ces postes dans le courant de l'année. En pratique, il s'agira du plus grand nombre de fonctions qui auront été mentionnées de manière simultanée dans le courant de l'année pour chaque représentant d'intérêt (HATVP, lignes directrices, 2018).

Pour conclure, ces différents registres recueillent dans un premier temps des informations similaires sur l'identité des lobbyistes et leurs lieux de travail ainsi que sur les actions qu'ils ont entreprises et les moyens, seulement dans le cas canadiens, québécois et ontarien, qu'ils souhaitent utiliser pour aboutir à leurs objectifs. En revanche, les registres nord-américains récoltent des informations originales leur permettant de vérifier si les lobbyistes ont pu être avant des titulaires d'une charge publique. Ce qui est paradoxal, c'est que le registre européen demande des renseignements financiers alors qu'ils ne sont pas obligatoires, alors que le registre fédéral canadien, qui lui est obligatoire pour pouvoir exercer la profession de lobbyiste, ne demande aucune information financière.

b. Les personnes concernées indirectement par les dispositifs d'encadrement

- **La question des avocats et du secret professionnel**

Lors des différentes mises en place des dispositifs d'encadrement concernant les lobbyistes/représentants d'intérêt, la profession d'avocats a posé les questions de savoir s'il devait ou non s'enregistrer et comment réussir à respecter leurs obligations face à leurs clients tout en s'inscrivant sur le registre. Des avocats offrent en effet à leurs clients des prestations dont certaines sont dénommées « lobbying », en plus de leurs activités classiques. Cependant le fait d'offrir ces services a soulevé d'importants questionnements sur le secret professionnel. Tous les systèmes d'encadrement ont fait le choix dès le début d'intégrer les avocats. Si certains systèmes, dont la France et l'Union européenne, n'ont pas adopté un registre obligatoire dès le début, plusieurs catégories de

représentants d'intérêt, dont les avocats et les responsables de plaidoyers des ONG, ont soulevé le point qu'ils ne se sentaient pas concernés par l'enregistrement sur les registres au vu du secret professionnel qu'ils sont obligés de respecter. Le tableau ci-dessous nous permet de nous rendre compte que les avocats ne représentent pas un pourcentage élevé d'inscrits dans les différents registres. Le caractère obligatoire des registres n'a d'ailleurs visiblement pas d'incidence sur le taux d'inscription de ces professionnels. En effet, dans le système ontarien où le registre est obligatoire les avocats représentent 0,4 % des inscrits alors que dans le système européen où le registre n'est pas obligatoire les avocats représentent 0,9 % des inscrits. Seule la France comporte une association des avocats lobbyistes, les autres systèmes n'en ont pas.

Tableau n° 12 : Le pourcentage que représente les avocats inscrits dans les différents systèmes d'encadrement

	Système fédéral canadien	Système québécois	Système ontarien	Système français	Système européen
Pourcentage d'avocats inscrits	1,44 %	1,10 %	0,4 %	2,90 %	0,90 %

Sources : Registre de transparence <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=fr>
 Répertoire de la HATVP <https://www.hatvp.fr/le-repertoire/>
 Registre des lobbyistes du Commissariat au lobbying du Canada https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/h_00950.html ;
 Registre des lobbyistes Québec <https://www.lobby.gouv.qc.ca/servicespublic/informationnel/Accueil.aspx> ; Registre de lobbyiste du Bureau du commissaire de l'intégrité <https://lobbyist.oico.on.ca/Pages/Public/Statistics/LobbyistsAndRegistrations.aspx>.

- **Canada – Québec – Ontario**

Les trois systèmes canadiens ont inclus dès le départ les avocats dans les catégories des individus qui sont susceptibles de faire du lobbying, ce qui les obligent à s'inscrire dans les différents registres du moment qu'ils souhaitent avoir un mandat de lobbying. Peu de questionnements des parlementaires ont abordé ce point. Seuls les lobbyistes souhaitant travailler au niveau fédéral et le Barreau du Québec ont émis quelques réserves sur ce pan la loi.

Lorsque la *loi sur l'enregistrement des lobbyistes* au niveau fédéral a été mise en place en 1989, son acceptation a été très difficile de la part des lobbyistes qui n'en comprenaient pas les raisons et

craignaient les changements qu'ils allaient subir. Dans son article, *The Canadian experience : the Lobbyists Registration Act*, Michael Rush (1998 : 516-523), décrit les réactions que les différents acteurs ont pu avoir lors de l'instauration de la loi. « Les lobbyistes d'Ottawa étaient presque unanimement hostiles aux propositions d'enregistrement et ils se livrèrent à un vigoureux lobbying auprès du Comité permanent des élections, des privilèges et de la procédure de la Chambre des communes (connu sous le nom de Comité Cooper), qui examinait les propositions contenues dans le document de travail. Ils ont été décrits comme « une solution à la recherche d'un problème ». Le responsable d'une entreprise a fait valoir que, s'il existait un problème de lobbying, il ne suffisait pas « pour justifier la mise en place d'un système d'enregistrement ». L'Association du Barreau canadien ne croyait pas que l'inscription « contribuerait de manière utile et constructive au processus décisionnel du gouvernement fédéral ». Le meilleur résultat de cet enregistrement serait « de démystifier une activité importante et légitime » (Rush, 1998 : 517).

Leurs objections concernaient l'identification des clients, la divulgation des frais ou du barème des frais. Il a également été avancé que l'enregistrement coûterait cher en temps et en argent. Les lobbyistes professionnels étaient favorables à une autorégulation basée sur un code d'éthique volontaire, qu'ils avaient déjà adopté. En effet, certains lobbyistes affirment que leurs clients sont plus susceptibles d'obtenir ce qu'ils veulent du gouvernement s'ils le font eux-mêmes, en suivant les conseils stratégiques et tactiques fournis par le lobbyiste professionnel. Il est difficile de savoir dans quelle mesure cette distinction découle du problème du rôle des cabinets d'avocats, non seulement en tant que lobbyistes, mais également en tant que conseillers. Le paradoxe de cette situation est que les cabinets d'avocat ont fortement résisté à enregistrer leurs activités de lobbying, tout en offrant à leurs clients des services de lobbying. D'après l'auteur, il semble invraisemblable que les citoyens ne soient pas dans la capacité de savoir si un avocat joue son « rôle d'avocat » ou s'il cherche à influencer les pouvoirs publics, donc faire du lobbying. (Rush, 1998 : 516- 523).

Un lobbyiste professionnel est défini comme une personne qui, moyennant un paiement en espèces ou en nature, conseille ou représente directement toute personne ou organisation cherchant à influencer sur les politiques publiques. Néanmoins, la loi originale sur l'enregistrement des lobbyistes et, plus particulièrement, sa version modifiée a clarifié les activités des lobbyistes professionnels au Canada. D'un côté, elle a fourni des données systématiques là où il n'y en avait pas auparavant et de l'autre, elle permet aux avocats de pouvoir faire de la représentation pour leurs clients sous l'étiquette d'avocat et non sous celle de lobbyistes. Pour ces raisons, des avocats ont décidé de séparer leurs activités entre celles qui sont considérées comme des conseils juridiques et celles qui représentent du lobbying. Cette opposition ainsi que ces interrogations concernant le statut des avocats et la

divulgarion d'informations sur leurs clients est apparue en 2002 au Québec avec la rapide mise en place de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

Le Barreau du Québec a souligné que la loi aurait dû aller plus en profondeur concernant les ordres professionnels, l'une des actions principales de ces ordres professionnels est la protection du public. Le Barreau du Québec ne remet pas en cause le fait de devoir s'inscrire dans le registre quand il défend des intérêts particuliers. Il considère qu'il peut tout aussi bien défendre des droits fondamentaux qui s'inscrivent dans l'intérêt général et ne nécessitent plus de s'inscrire dans le registre. De plus, la loi a fait une distinction pour les associations ou les regroupements promouvant des causes d'intérêt commun au profit de la collectivité, ces organisations à but non lucratif ne sont pas dans l'obligation de s'inscrire aux registres. Un membre du Barreau du Québec revient sur les différentes interrogations posées quand la loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme a été mise en place :

« Au Québec, on a des ordres professionnels, que ce soit les médecins, les avocats, les notaires, qui sont regroupés sous des ordres distincts, qui réglementent la profession et qui assurent la protection du public. Donc on a un système intégré. La mission des ordres professionnels c'est la protection du public. Or il peut arriver qu'un ordre professionnel fasse des démarches auprès de titulaires de charges publiques justement pour assurer une meilleure législation. On pense au Barreau par exemple. Le barreau intervient beaucoup sur la place publique en regard d'une multitude de projets de loi parce qu'il s'est donné cette mission de promouvoir la primauté de droit et la protection des droits fondamentaux. »³⁸

Ces diverses interrogations ont été soulevées dans une lettre adressée au Président de la Commission des finances publiques en 2008 lors de la révision de la loi. Le Barreau du Québec a fourni cette explication qui reflète sa volonté qu'en fonction du type de droit qu'il défend il ne soit pas dans l'obligation de s'inscrire au registre (Doyon, 2008 : 5-11) :

« Lorsque le Barreau du Québec rencontre les représentants de divers ministères, dont le Ministère de la Justice, pour discuter par exemple d'administration de la justice et que dans le cadre de ces échanges certaines lois ou certains règlements d'application générale font l'objet de propositions d'amendements, nous pouvons nous questionner à savoir s'il s'agit véritablement de situations de lobbyisme visées par le législateur. D'ailleurs, souvent ces

38 Entretien n°28 : membre du Barreau du Québec, entretien téléphonique, Paris, 2014.

rencontres sont initiées à ce sujet. Nous soumettons que les activités de protection du public du Barreau du Québec susceptible de profiter à la collectivité et sa mission sociale débordent largement les démarches visant les lois ou la réglementation professionnelle. Par conséquent, le Barreau du Québec estime que l'application de la Loi aux ordres professionnels doit être repensée. »

Le second questionnement, sûrement l'un des plus importants, concerne le secret professionnel entre l'avocat et son client. Le fait qu'un avocat ait aussi un mandat de lobbyiste, le met dans l'obligation de s'inscrire au registre ce qui l'amène à révéler des informations concernant son client et ses affaires, ce qui pourrait être vu comme une violation de ce secret. Cependant, les principaux acteurs n'ont pas revendiqué les choses ainsi : pour le Barreau du Québec il est évident qu'ils ont évoqué le changement que cela allait apporter dans leur relation avec leurs clients tout en l'acceptant étant donné que la loi le prévoyait ainsi. Comme l'explique un des membres du Barreau du Québec :

« Cette question a été abordée effectivement et on l'a abordée de façon un peu oblique en disant que ça venait changer un peu la relation avocat-client. On le dit dans une de nos lettres, on fait référence à ça, mais après réflexion, on s'est dit, et c'est la loi qui le prévoit, la loi oblige à l'avance l'avocat, donc quelqu'un qui parle et agit pour autrui, à faire des déclarations publiques. Donc c'est une condition pour faire affaire avec un titulaire de charge publique et pour essayer de l'influencer. C'est une condition préalable de la loi. Alors ce qu'il est important de faire, et c'est la conclusion à laquelle on est arrivés, c'est qu'évidemment l'avocat doit informer son client à l'avance de cette condition. Il lui dit : "Si tu veux de moi que je fasse des activités de lobbyismes, la loi prévoit expressément que certaines informations concernant la nature du mandat, du client, les montants du mandat, soient divulgués sur la place publique". Il a été décidé que parce que c'est la loi qui le demande et que c'est l'obligation de l'avocat d'aviser son client que ce type d'activité exige une divulgation publique, et que oui ça vient perturber la relation avocat-client, mais que la question du secret professionnel n'était pas un enjeu central à ce moment-là de la loi. Certains pensaient que oui, mais de façon globale, ça s'est conclu de cette façon-là. »³⁹

Le Barreau du Québec a accepté facilement le fait que ses avocats doivent s'inscrire. Dans les diverses propositions de révisions, il n'a jamais été abordé l'éventualité de changer la donne sur la question de la divulgation d'information concernant les clients d'avocat leur fournissant des services de

39 Entretien n°28 : membre du Barreau du Québec, entretien téléphonique, Paris, 2014.

lobbying. Par contre, une incompréhension émerge plus de la part des clients travaillant dans une entreprise ayant un service juridique sur la nécessité de devoir s'enregistrer comme l'explique ce lobbyiste :

« EP : Et la plupart de vos clients acceptent d'être enregistrés ? Ils comprennent l'utilité ?

X : La plupart, mais certains clients ne veulent pas notamment pour deux situations : Lorsqu'il y a des entreprises qui ont des services marketing, ils ont des fois l'impression qu'ils n'ont pas à s'enregistrer. Parce que c'est de la représentation, mais pour présenter des produits. Et lorsqu'il y a des services juridiques dans les entreprises, la façon dont ils ont une lecture de cette loi, ils ne pensent pas qu'ils doivent s'inscrire parce que les avocats ont longtemps pensé qu'ils n'avaient pas à s'inscrire. Qu'ils étaient protégés par leur...

EP : Par le secret professionnel...

X : Oui c'est ça.

X : Alors c'est pour ça que parfois nos clients nous disent "Non, moi mes avocats me disent je n'ai pas à m'inscrire". Nous on n'est pas avocat, donc on dit : "Très bien, sache qu'on t'a parlé du registre des lobbyistes donc s'il arrive quoique ce soit, tu es au courant." Donc on se protège face une éventuelle discussion d'un client qui ne souhaite pas s'inscrire. Là j'en ai un qui effectivement n'est pas inscrit, que je veux lui en parler, mais je ne veux pas non plus le... Parce que ça fait longtemps qu'il est en démarche avec le gouvernement et là il dit : "Pourquoi tu m'annonces ça là qu'on doit s'inscrire, pourquoi là et pas avant", et parce que quand je l'ai eu comme mandat, il avait déjà entrepris des démarches auparavant... C'est pour ça quand on dit ça ce n'est pas normal que dans une loi ça prend deux ans et qu'on se rende compte qu'on aurait besoin de s'inscrire.

EP : Il faudrait le savoir dès le début.

X : Oui, exactement. Et personne au gouvernement ne leur a demandé s'ils étaient inscrits au registre. Alors c'est là qu'est la difficulté pour moi, c'est que personne au gouvernement ne lui en a parlé et moi comme lobbyiste conseil, je dois lui dire "Tu n'es pas en règle avec le propre gouvernement avec lequel tu travailles". Alors quand on dit à des clients : "êtes-vous inscrit ?" C'est qu'on sait, qu'on est sûr qu'il arrive probablement un événement qui les oblige à s'inscrire. »⁴⁰

Même si le Barreau du Québec a émis des réserves concernant leur enregistrement quand ils défendent des droits fondamentaux, une grande partie des « avocats lobbyistes » ont accepté que le secret

40 Entretien n°22 : lobbyiste conseil, Québec, 2014.

professionnel ne s'applique pas quand ces derniers avaient un mandat de lobbying. Paradoxalement, ce sont les clients qui ont eu le plus de mal à comprendre la nécessité, mais surtout la justification apportée par la loi sur le fait que leurs avocats devaient les enregistrer et ainsi fournir des informations sur leurs dossiers. Comme le raconte ce lobbyiste, certains clients essayent de faire en sorte que leurs représentants se soustraient à l'enregistrement :

« X : Quand on est avocat, on reçoit un mandat de son client pour parler à un titulaire d'une charge publique. Il n'y a rien de confidentiel là-dedans.

EP : Mais c'est l'argument pour ne pas

X : Le secret professionnel, tout ce qui se passe dans le cabinet c'est entre quatre murs, la porte fermée, on discute de choses confidentielles. Mais de faire une démarche auprès d'un titulaire de charge publique en but d'influencer, je ne vois pas ce qu'il y a de confidentiel là-dedans. Alors ça ne tient pas la route.

E.P : C'est juste un argument pour repousser l'échéance de l'inscription ?

X : C'est un argument d'avocat.

E.P : C'est le cas de le dire. Mais d'un certain côté, s'inscrire ça n'est pas quelque chose de mal... je ne vois pas pourquoi les gens ne voient pas le plus que ça peut leur apporter.

X : Ils le voient, mais... les gens vont essayer de se soustraire à toute obligation qu'ils jugent non nécessaire. C'est sûr que d'avoir une restriction d'un travail contraint c'est toujours... Mais moi quand j'inscris un client, je le lui dis et ... Je l'inscris sur la facture... C'est une façon de plus de rentabiliser ses affaires. J'ai toujours fait ça, j'ai toujours facturé mes clients. Alors je pense que c'est tout simplement une question de ne pas vouloir se soumettre à une contrainte. »⁴¹

Les différents systèmes nord-américains ont dès le début inclus dans les personnes concernées par les différents encadrements et registres les avocats comme étant des lobbyistes de conseil ou d'entreprise. Peu de débats ont eu lieu sur la question d'obliger les avocats à s'enregistrer alors qu'ils auraient pu évoquer la question du secret professionnel de leurs clients. Cette situation s'explique par le fait que dès le début, il y a eu une différenciation faite implicitement entre l'avocat qui défend son client dans des affaires judiciaires et l'avocat qui devient lobbyiste pour son client et qui essaye d'influencer la décision publique tout en conservant à l'esprit que les titulaires de charges publiques vont défendre l'intérêt général. Quelques critiques ont émergé au niveau fédéral et au Québec avec le Barreau du Québec qui a souligné que le Barreau ne devrait pas avoir à s'enregistrer quand ce dernier défend des

41 Entretien n°23 : lobbyiste conseil, Québec, 2014.

droits fondamentaux, dont l'intérêt général, et qu'il aurait dû être considéré comme une organisation à but non lucratif qui pour le moment n'est pas tenue de s'enregistrer. Les différents systèmes français ont aussi fait le choix d'inclure les avocats dans les individus devant s'inscrire et fournir des informations dans les registres. Cependant, plusieurs interrogations ont émergé concernant la création d'un nouveau statut d'« avocat-lobbyiste », ainsi que le secret professionnel ou encore que se passe-t-il en cas de manquement de la part d'un « avocat-lobbyiste » : qui a l'autorité pour le sanctionner, le registre ou le Barreau dont il dépend ? Il est aussi important de rappeler que, pendant plusieurs années, les registres de l'Assemblée nationale et du Sénat n'étaient pas obligatoires ce qui rendait un peu caduc l'enregistrement des représentants d'intérêt en France, ainsi que toutes les questions entourant les « avocats-lobbyistes ».

- **France**

Le nouveau registre Agora inclus les avocats en leur demandant plusieurs informations concernant leurs clients, ce qui n'était pas le cas avec les registres de l'Assemblée nationale et du Sénat. De leur côté, les avocats ont intégré le lobbying en en faisant une spécialisation interne au Barreau. Dès 2011, le règlement intérieur du barreau de Paris qui comprend le Règlement Intérieur National et des dispositions spécifiques au barreau a été modifié pour insérer un nouvel article et permettre ainsi d'assouplir les règles sans que cette activité de lobbying se heurte au respect du secret professionnel prévu 2.2 du Règlement Intérieur National. Il a été ajouté l'article P.2.2.0.1 (Barreau de Paris, 2019) :

« Par dérogation aux dispositions de l'article 2.2 du RIN, l'avocat peut, dans le cadre de ses activités de représentation d'intérêt (lobbying) auprès des Parlements nationaux ou européen ou auprès d'administrations publiques nationales, européennes ou internationales, faire mention, dans les registres de ces institutions ou administrations, après avoir recueilli l'accord exprès de ses clients, de l'identité de ceux-ci et du montant des honoraires perçus au titre de sa mission ».

L'article relatif à la représentation auprès des autorités a aussi été modifié en son dernier alinéa 1 (Barreau de Paris, 2019) :

« L'avocat peut, auprès de toute autorité privée ou publique, française, communautaire ou étrangère, représenter les intérêts de ses clients, personnes physiques ou morales. Dans ce cas, l'avocat doit révéler à l'autorité en cause sa qualité et l'identité de ses clients. L'avocat

s'enregistrant sur un registre français, européen ou étranger de représentants doit en informer le bâtonnier ».

Sous le bâtonnat de Jean Castelain, l'Association des avocats lobbyistes a été créée en mai 2011 par cinq grands cabinets d'avocats d'affaires. « Cette association a pour objet de promouvoir le rôle de l'avocat lobbyiste dans la représentation d'intérêt, tout en lui donnant un cadre afin qu'elle soit en accord avec la déontologie de la profession » (Barreau de Paris, 2019). Dans leur volonté de continuer à échanger de façon ouverte, transparente et régulière avec les pouvoirs publics et les acteurs de la société civile, le Barreau de Paris a mis en place une direction des affaires publiques qui a contribué à l'élaboration des positions sur les réformes de la justice et les questions de société. Par ce geste, les avocats de Paris montrent la détermination de l'Ordre de Paris à vouloir participer au débat public sur les questions d'accès au droit comme sur les grands choix de société. Cette initiative n'est pas la première à être mise en place (Barreau de Paris, 2019). Cette association, reconnue par le Barreau de Paris, a permis d'apporter une réponse concernant le statut d'un avocat lobbyiste. L'association commence en énonçant la déontologie que doit avoir un lobbyiste qui se compose : de pratiquer le lobbying ; de s'enregistrer dans les registres de lobbyistes ; de faire état du nom de leurs clients (avec leur accord) ; de respecter les autres règles de transparence applicables aux lobbyistes. L'article 1 du règlement de *l'Association des Avocats Lobbyistes* donne les définitions d'un avocat lobbyiste :

- « Un avocat indépendant (ou un cabinet d'avocats), qui, comme tout conseiller en lobbying et affaires publiques, conseille des tiers (entreprises, associations ou collectivités administratives, voire personnes physiques),
- Un juriste d'entreprise (ou "avocat en entreprise" lorsque l'utilisation de ce titre leur sera autorisée, le terme "avocat" désignant ici indifféremment les avocats indépendants et les juristes d'entreprise) qui conseille l'entreprise l'employant.

L'activité de lobbying prend deux formes complémentaires :

- Catégorie 1 : la réalisation de travaux préparatoires ou de veille : préparation des contacts avec les élus et autres producteurs de normes (recherches et analyses, études comparatives, rédaction de notes et de position papers, coordination des actions et définition de stratégies...) et suivi des textes d'intérêt pour les clients (analyse de tendances, des impacts des mutations politiques, droit comparé...)
- Catégorie 2 : l'entrée en contact : communication verbale ou écrite auprès des élus et autres producteurs de normes » (Barreau de Paris, 2019).

Traditionnellement, seule la catégorie 2 justifiait l'appellation de "lobbying", mais la vocation de l'AAL est en particulier de participer au développement d'un lobbying de substance (et non de pure communication) dans lequel les travaux de catégorie 1 prennent une importance grandissante et auxquels les avocats, sans exclusivité, ont une forte légitimité à participer » (Avocats lobbyistes, Notre déontologie professionnelle, 2017). Les membres de l'association ont aussi fait un article concernant la transparence que les membres doivent respecter pour pouvoir être membre de cette dernière, tout en étant en cohérence avec la profession d'avocat. « L'article 5 explique que l'avocat lobbyiste qui décide de s'inscrire sur un registre de transparence doit au préalable s'assurer de deux choses : les règles professionnelles applicables le lui permettent et les conditions posées par lesdites règles professionnelles (telles que l'accord préalable du client) sont réunies. En s'inscrivant dans un registre de transparence, l'avocat lobbyiste membre de l'AAL s'engage à en accepter les conséquences et à en respecter les règles de fonctionnement (codes de conduite...) » (Avocats lobbyistes, Notre déontologie professionnelle, 2017).

Cet avocat, l'un des fondateurs de l'association des avocats lobbyistes, a évoqué la question de créer un statut particulier pour les avocats souhaitant être aussi représentant d'intérêt en soulignant les différentes limites de ce statut :

« D'abord, c'est quelque chose qui ne date pas d'aujourd'hui dans l'activité, mais qui est assez récent finalement dans la volonté d'identifier cette activité comme une activité qui serait à part pour l'avocat. Comme si c'était une sorte de spécialité ou spécialisation. Comme si on pouvait avoir non pas les avocats qui font du lobby, mais des avocats lobbyistes. C'est un peu différent. Pour moi, des avocats qui font au hasard et au grès de leurs clients, qui ont des activités de lobby, c'est quelque chose qui ne me dérange absolument pas et que je trouve même normal. Un avocat qui vient voir un parlementaire ou que sais-je, un décideur, ce décideur serait quand même bien naïf de croire qu'un avocat ne vient pas parce qu'il ne défend pas l'intérêt d'un client. Si l'avocat vient le voir et que ça n'est pas pour son propre portail et sa maison de campagne à lui, qui ne peut plus ouvrir sur la rue parce que le maire ne veut plus, ce n'est pas par philanthropie ou par intérêt qu'il vient lui parler du marché de l'éolienne en France. Donc libre à leurs interlocuteurs de demander au cas par cas : "Mais maître, vous êtes l'avocat de qui ?" Et dans ces cas-là, à l'avocat d'y répondre. Si l'avocat peut y répondre, car son client l'accompagne par exemple, en disant : "Voilà, je suis avec mon avocat, je suis la société Tartempion qui fait de l'éolienne..." Si en revanche l'avocat ne veut pas répondre, libre aux décideurs de dire : "Si vous ne me dites pas pour qui vous venez,

je ne vous réponds pas non plus". Ça c'est clair, ça me paraît être une régulation ou auto-régulation parfaitement limpide, transparente, facile à faire. Le problème survient lorsque... Et je pense que c'est une erreur... Certains veulent ou ont voulu instaurer une sorte de statut de l'avocat lobbyiste. Il y a même eu une association d'avocats lobbyistes. »⁴²

Deux visions s'opposent à savoir si les avocats peuvent aussi faire une activité de lobbying indépendamment de leur activité d'avocat. Le barreau a reconnu officiellement le lobbying comme une pratique professionnelle, ils peuvent donc s'inscrire sur le registre tant qu'ils ont l'accord de leur client. Alors que certains avocats évoquent le fait qu'il n'est pas nécessaire de créer un statut particulier étant donné que l'avocat joue et a souvent joué les deux rôles sans faire une distinction particulière, mais en veillant à s'auto-réguler quand le décideur public lui pose des questions sur son client. Plusieurs avocats soulignent un autre point où ils disent que la création de cette nouvelle fonction mélange deux statuts qui n'ont pas les mêmes obligations légales : l'avocat a des droits et des obligations comme le respect du statut profession, la confidentialité alors que le lobbyiste a des obligations légales qui se traduisent par une transparence administrative en s'inscrivant et en fournissant les renseignements exigés par les différents registres.

« Je pense que c'est une erreur parce qu'on mélange deux statuts. Le statut de l'avocat qui a des droits et des obligations. Surtout des obligations d'ailleurs. Notamment le secret professionnel, la confidentialité, le conflit d'intérêt... Des obligations déontologiques. Et puis le statut du lobbyiste qui n'a pas de vraie obligation légale si ce n'est une transparence administrative lors, et c'est récent, de son inscription sur les listes de représentants d'intérêt. Ces deux obligations qui viennent des statuts légaux de ces professions ou professions commerciales ou réglementées font qu'on a un clash, un conflit de règles entre ces différentes règles de professions. Et puis on essaie de marier aussi le moins avec le moins ou le plus avec le plus, en tous les cas on essaie des choses qui ne peuvent pas se marier. L'avocat est un statut réglementé, il n'a pas le droit de faire du commerce. Le consultant en lobbying a beau dire ou aurait beau dire qu'il ne fait pas de commerce, il fait de la prestation de service... Aux sociétés commerciales il vend de la prestation de service. Nous ne pouvons pas nous dire qu'il vend du conseil, on n'a pas le droit de faire du commerce quand on n'est pas commerçant, c'est la loi qui l'exige. On ne peut même pas être sous la forme de société commerciale. Alors que les consultants en lobbying vont être des CRL ou des SA... »⁴³

42 Entretien n°11 : lobbyiste avocat, Paris, 2014.

43 Entretien n°37 : lobbyiste avocat, Paris, 2014.

Plusieurs problèmes peuvent être aussi soulevés qui se révéleraient être une violation du secret professionnel ainsi qu'une entorse à la profession d'avocat. Le fait de demander aux avocats d'indiquer quelle proportion de leur travail concerne leurs activités de lobbying peut être vu comme une violation de leur secret professionnel comme l'explique cet avocat :

« Problème parce qu'en plus vous allez commencer à indiquer quelle est votre part en lobbying pur, quelle est votre part d'autres travaux. Là, on est complètement en violation du secret professionnel. Complètement. Ce n'est juste pas possible. C'est comme si on disait à un médecin dermatologue que voilà, dorénavant ils peuvent aussi être maquilleurs. Mais si vous êtes maquilleur, vous devez déclarer ce que vous devez faire comme maquillage. Alors je suis dermatologue et je dis que je fais pour cinq mille euros de maquillage. Mais vous n'avez pas expliqué qu'il y avait derrière pour cent mille euros de frais de cancer de la peau, restructurant ou de grands brûlés, etc. Oui, mais qu'est-ce que le secret professionnel, la personne n'a pas envie qu'on sache que c'est un grand brûlé, qu'elle a un cancer de la peau... Qu'on lui a greffé la totalité du truc, c'est ça qui a coûté cher. Ce n'est pas le maquillage. Donc c'est la même chose. Donc ce n'est pas la peine d'essayer de... Voilà, je trouve que ce n'est pas une bonne idée. Je trouve que l'avocat est avocat. Dans les activités de l'avocat, il ne lui est pas interdit de faire du lobbying. De même qu'il ne lui est pas interdit de faire de la transaction immobilière et comme une agence immobilière de prendre un pourcentage. » Les propos ont été recueillis d'avant la Loi Sapin II ce qui change les choses étant donné qu'elle met en place des obligations pour les avocats-lobbyistes⁴⁴.

En plus de la question du secret professionnel, la question des sanctions en cas de manquement aux obligations liées à l'enregistrement sur un registre a soulevé plusieurs interrogations. La principale est de savoir si les responsables de ces registres ont le pouvoir d'encadrer efficacement les avocats lobbyistes ayant déjà un ordre professionnel qui les encadre. Ce qui est expliqué dans les propos de cet avocat :

« Et on a un deuxième problème, c'est que qui dit inscription dit effectivement désinscription. Alors là j'ajoute un autre problème qui est que si un avocat commet une faute déontologique, il n'y a que son ordre des avocats qui peut en juger et qui peut le sanctionner. Donc ça ne va pas être la commission ou que sais-je au parlement européen de faire ce genre de choses. Ce serait plutôt à l'ordre des avocats. Ou alors il faudrait que ce soit au moins un

44 Entretien n°37 : lobbyiste avocat, Paris, 2014.

truc paritaire ou quelque chose qui puisse. Même si on oblige, on éradique tout, in fine, une fois que les statuts seront superposés, on n'aura qu'une superposition de statuts qui feront qu'en pratique ça pose des problèmes, notamment au cas où il faudra sortir. Donc on a la commission ou le parlement européen qui dit : "Je ne veux plus de Maître machin comme lobbyiste", on a l'ordre des avocats qui dit : "Non, on ne voit pas pourquoi on lui interdirait." Ou vice-versa, on a l'ordre des avocats qui dit : "Maître machin n'est plus digne d'être avocat" et la commission dira : "Mais il n'y a pas de problème pour nous, on continue, il sera toujours lobbyiste" ... »⁴⁵

Ce même avocat en arrive à expliquer comment le système peut être facilement contourné toujours dans l'optique de vouloir respecter le secret professionnel de ses clients :

« Et mon opinion personnelle je vous l'ai livrée donc pour moi, si je fais du lobbying, et j'en fais et j'en ai fait pour mes clients, mais j'en fais de façon ponctuelle, et je n'imagine pas avoir à m'inscrire. Quitte à préserver mon secret, je préférerais, est c'est là où le système arrive à la fin de son utilité, un système donc européen... C'est que je prendrais un représentant d'intérêt inscrit comme faux nez. Et cette personne-là ne sera que ma boîte aux lettres. Ça ne devrait pas être la solution. Si la solution finit par être de dire que tel consultant, telle boîte de lobbying a pour client le cabinet X... Ça s'arrêtera là. On ne dira pas que derrière le cabinet X il y a des clients abracadabrants. Donc on ajoute un filtre. C'est la déviance du système donc c'est pour ça que cette façon de réguler n'est pas bonne, car elle fait que les avocats qui font du lobby ou veulent en faire ou même des cabinets plus anglo-saxons ou internationaux, pas forcément comme le mien, vont peut-être penser à créer la société de lobbying qui elles sont transparentes et vont déclarer et qu'elles auront comme client presque unique le cabinet d'avocats. Et on ne saura toujours pas pour qui vous travaillez. Mais ils ont accès. La surface ils ont accès, ils ont l'accès administratif. Alors que ce serait tellement simple de dire : "Vous êtes avocats, donc vous parlez pour quelqu'un, donc c'est qui, vous me dites ? Vous ne voulez pas me dire ? Même pas quelques indications ? Vous me dites quelques indications et on parle un peu ? Ou vous ne me dites rien, dans ces cas-là ça ne me plaît pas et je ne vous parle plus. »⁴⁶

Antoine Vauchez explique comment un avocat peut effectivement passer facilement du rôle d'avocat à lobbyiste. Il désigne cela par l'expression de la « fluidité du titre » c'est-à-dire la capacité – inégale

45 Entretien n°37 : lobbyiste avocat, Paris, 2014

46 Entretien n°37 : lobbyiste avocat, Paris, 2014.

sur les périodes et les espaces – qu’il confère de jouer une multiplicité de rôles sociaux et professionnels au contact des secteurs économiques, politiques et administratifs : plaideur dans les prétoires sans doute, mais aussi conseil juridique, arbitre, expert, médiateur, conciliateur, agent d’affaires, fiduciaire, exécuteur testamentaire, gérant de société commerciale, professeur d’université, ou encore... parlementaire. De ce point de vue, les règles d’incompatibilités, « devoirs de délicatesse », procédures de récusation et autres règlements intérieurs et codes de déontologie ne constituent pas de simples enjeux techniques : ils déterminent la fluidité du titre ou, pour le dire autrement, sa valeur de sésame permettant à son titulaire de rayonner bien au-delà du seul domaine traditionnel de la défense judiciaire » (Vauchez, 2012 : 41).

Cependant, ce décloisonnement de la profession d’avocat se heurte à aux « professionnels de la transparence » (Courty et Milet, 2017 : 4) qui dénoncent : « quand on est consultant pour une entreprise, par exemple, ou bien avocat d’affaires – et si on le devient en cours de mandat – cela échappe à toute obligation de déclaration ! La frontière est de plus en plus difficile à établir entre le droit public et le droit privé, ce qui retentit sur la séparation des fonctions » (Vauchez, 2012 : 46).

Même si plusieurs avocats ont soulevé plusieurs doutes et problèmes concernant le fait d’être avocat et lobbyiste en même temps, ces principaux problèmes concernent le respect du secret professionnel ainsi que la question des sanctions en cas de manquement. Le barreau de Paris s’est positionné en modifiant son règlement interne pour permettre aux avocats d’être représentants d’intérêt tout en respectant leurs droits et leurs obligations face aux clients.

Même si les avocats ont toujours représenté une catégorie dans les différents registres, l’avocat lobbyiste a tout de même soulevé d’importantes questions concernant dans un premier temps la création de ce statut particulier et dans un second temps le respect du secret professionnel. Malgré ces différentes interrogations, le Barreau de Paris, ainsi que l’Association des Avocats Lobbyistes, ont su définir ce nouveau statut d’avocat lobbyiste tout en répondant à l’interrogation principale comment réussir à avoir cette nouvelle fonction sans pour autant enfreindre le secret professionnel.

- **Union Européenne**

Le registre commun au Parlement et à la Commission européenne a fait le choix depuis le début d'inclure les avocats, de créer une sous-catégorie spécifique pour eux, dans les personnes concernées par l'enregistrement étant donné qu'ils sont considérés comme étant des représentants d'intérêt. Un questionnement similaire aux autres systèmes a eu lieu concernant la question du secret professionnel. Des avocats ont joué le jeu en s'inscrivant et en fournissant des renseignements sur leurs clients et sur les domaines dans lesquels ils souhaitaient influencer les institutions européennes. Par contre, d'autres se sont opposés à s'enregistrer en évoquant le secret professionnel comme l'explique cette professionnelle :

« Là où la question s'est vraiment posée, ça été pour nos confrères avocats qui ont permis la réactivité de la représentation de leurs clients auprès des institutions européennes puisque l'avocat a une palette d'activités variées qui va du conseil auprès des clients aux contentieux. Cela veut dire les représenter devant une juridiction ou représentés dans le cas d'un processus décisionnel qui a un impact pour leurs clients. Non on a vraiment toute la palette des activités et pour cette activité particulière des intérêts de nos clients auprès des pouvoirs publics des institutions notamment institutions européennes la difficulté s'est vraiment posée puisque dans notre déontologie sur la question du secret professionnel, on a l'obligation de respecter un secret professionnel absolu et donc on était dans tous les cas au départ dans l'impossibilité pour les confrères qui ont cette activité la de s'inscrire sur le registre puisque ça impliquait de décliner le nom des clients pour les activités de lobbying ce qui était incompatible avec la déontologie »⁴⁷

La question de la déontologie reste vraiment un point central expliquant la réticence des avocats à s'inscrire surtout que les conséquences en cas de radiation du registre de transparence peuvent être catastrophiques comme l'explique un fonctionnaire de l'Union européenne :

« Avoir créé le registre de transparence pour éviter le terme lobbying parce qu'il y a beaucoup d'acteurs et qui vont aller voir les données du registre pour essayer de tirer parti des inscriptions. Comme par exemple les think tank, la presse ou les avocats. Les avocats c'est beaucoup plus dur pour les faire s'enregistrer, car ils ont une déontologie à part qui régit leur métier et ils ne veulent pas se comparer à d'autres qui n'ont pas la même déontologie. Ils auront des conséquences beaucoup plus grandes s'ils sont virés du registre,

47 Entretien n°41 : lobbyiste avocat, Bruxelles, 2014.

ils peuvent perdre leur métier d'avocat, ils n'ont aucun moyen légal, comme faire appel, pour pouvoir récupérer leur travail par la suite. »⁴⁸

Cette crainte de la sanction existe dans la tête des avocats s'ils sont radiés du registre. Ne plus dépendre exclusivement d'un barreau national, est une question qui a été soulevée par les membres du barreau de Paris, pour les avocats exerçant leur profession au sein des institutions européennes sans pour autant y trouver une solution adéquate autre que de créer un statut particulier et indépendant pour les avocats souhaitant faire du lobbying : ainsi en cas de manquement cela n'entacherait pas leur fonction d'avocat. Cependant, il n'y a pas un positionnement comme celui du Barreau de Paris, qui finalement, a réussi à faire un statut bien différent entre les avocats où effectivement le secret professionnel ne doit en aucun cas être une entrave et celui d' « avocat lobbyiste » qui lui permet de faire une distinction avec ses autres activités d'avocat et qui du coup lui permet de révéler des informations sur son client sans que le secret professionnel soit rompu. Par ailleurs, la façon dont fonctionne le registre peut s'avérer être une limite importante pour l'inscription des clients utilisant un représentant d'intérêt qui est avocat. En effet, l'avocat qui souhaite s'inscrire sur le registre doit donner automatiquement les noms de tous ses clients : il ne peut pas inscrire chaque client de manière indépendante des autres. Dans bien des cas, il suffit d'avoir un client qui ne veut pas que son nom apparaisse dans le registre pour que l'avocat décide de ne pas s'inscrire d'autant plus que l'enregistrement n'est pas obligatoire. Cette situation est décrite par un autre professionnel :

« Si le client ne veut pas être inscrit et comme l'inscription sur le registre à ce jour n'est pas obligatoire seuls les confrères dont l'ensemble des clients pour lesquels ils font du lobbying ont donné leur accord à l'avocat peuvent s'inscrire. Ce qui se passe dans la plupart des cas ils ont certains clients qui ne souhaite pas que leur avocat indique sur le registre qu'ils les ont mandatés pour une action de lobbying de se faites comme l'idée de la commission c'est tout ou rien soit vous mettez tous les clients soit vous ne vous inscrivez pas. »⁴⁹

Cette résistance à vouloir fournir des informations sur leurs clients est vraiment un trait culturel des avocats bruxellois et quand certains souhaitent divulguer le nom de leurs clients avec leur accord ils ont la crainte de le faire en premier et ainsi donner des informations à leurs concurrents qui eux ne s'inscrivent pas. Cette situation rejoint celle qui s'est produite au Canada quand le gouvernement fédéral a souhaité instaurer une loi pour encadrer les activités des différents lobbyistes, ces derniers avaient une crainte de divulguer le nom et les informations des différents clients qu'il représentait

48 Entretien n°32 : fonctionnaire de l'Union européenne, Bruxelles, 2014.

49 Entretien n°42 : lobbyiste avocat, Bruxelles, 2015.

(Rush, 1998 : 516-523). Un fonctionnaire de l'Union européenne évoque cette situation, mais aussi le paradoxe de cette dernière étant donné que de grands cabinets américains qui sont inscrits sur le registre aux États-Unis ne le sont pas dans le registre de transparence de l'Union européenne :

« Le paradoxe c'est qu'aux USA tous les avocats sont inscrits alors qu'à Bruxelles tous les grands cabinets américains ne sont pas inscrits, car ce sont des avocats européens avec une mentalité bruxelloise : ils n'ont aucune reconnaissance du lobbying dans leur déontologie. Ils veulent à tout prix protéger leurs clients et ne souhaitent pas donner leur nom. Il y a quand même un début de changement de mentalité, surtout dans certains barreaux nationaux, si les clients sont d'accord alors les avocats peuvent s'inscrire et inscrire leur client, sauf que pour le moment beaucoup ont peur d'être les premiers à s'inscrire. »⁵⁰

Un dernier point peut être aussi soulevé expliquant que peu de cabinets d'avocats ou d'avocats soient présents dans le registre : souvent la position des barreaux nationaux a un impact sur le choix des avocats de s'inscrire ou non sur le registre commun. La question de l'encadrement des représentants d'intérêt n'est pas une compétence exclusive de l'Union européenne, c'est plutôt une compétence nationale. Il est évident que les institutions européennes essaient d'informer et d'influencer les états membres à s'interroger sur ces questions et à savoir s'ils souhaitent ou non instaurer un système d'encadrement ou plutôt favoriser l'autorégulation dans leur état. Comme le souligne Conor McGrath (2008 : 15-32), la question de l'encadrement du lobbying ou des représentants d'intérêt n'est pas traitée de manière similaire par l'ensemble des États membres. L'auteur constate que la pratique du lobbying est mieux développée et acceptée dans les dix nouveaux États membres de l'Union européenne que dans les anciennes démocraties où la réglementation du lobbying est encore peu avancée. Cette constatation se retrouve dans les propos tenus par un fonctionnaire de l'Union européenne :

« La question des avocats est quelque chose de compliqué, mais avancé un peu en négociant avec eux. Trouver une solution reviendrait à un grand changement de mentalité. Ça dépend aussi des pays, car il y a des pays où les avocats ne font pas de lobbying et avoir d'autres pays où c'est différent et avoir des avocats qui ne font que cela c'est très variable. »⁵¹

50 Entretien n°32 : fonctionnaire de l'Union européenne, Bruxelles, 2014.

51 Entretien n°32 : fonctionnaire de l'Union européenne, Bruxelles, 2014.

Cette impression de manque de cohérence entre les États membres sur la question de l'encadrement du lobbying et celle de savoir si un avocat peut aussi être un lobbyiste est partagée par un professionnel bruxellois :

« De toutes les manières aujourd'hui [on est en 2014 au niveau du registre commun commission et Parlement au niveau européen il y a 63 structures qui sont enregistrées c'est vrai que c'est peu, mais cela traduit d'une part le fait qu'il y a un certain nombre de barreaux nationaux où ces questions ne sont pas abordées ou traitées dans la réglementation en tant que telle. Après, il suffit d'un client qui ne souhaite pas être inscrit sur le registre du coup l'avocat n'est pas tenu de s'enregistrer étant donné qu'il doit inscrire tous ses clients sans exception. C'est aussi le choix stratégique de certains d'y trouver une publicité une vitrine pour indiquer le cas de clients qui traitent nous pour pouvoir attirer d'autres clients pour pouvoir représenter leurs intérêts dans tel ou tel domaine donc voilà. »⁵²

La difficulté d'inciter les avocats à s'inscrire sur le registre découle du fait qu'ils considèrent que le secret professionnel qui les lie à leur client est contraire à ce dispositif, mais surtout qu'ils doivent être jugés par leurs pairs en cas de manquement. Cette difficulté est amplifiée au sein des institutions européennes étant donné que les États membres n'ont ni une position commune sur l'encadrement des lobbys ni sur le fait de savoir si un avocat peut aussi être un lobbyiste et s'il faut finalement leur créer un statut différent, comme c'est le cas dans certains États membres. "Par exemple, dans les systèmes nord-américains, les avocats lobbyistes ont été considérés comme les autres lobbyistes, leurs activités ne rentraient pas dans le secret professionnel.

En outre, les avocats ne sont pas les seuls à soulever plusieurs interrogations pour savoir s'il faut ou non les encadrer ou du moins les responsabiliser sur leurs actions. Ces différents systèmes d'encadrement concernent exclusivement les actions que les lobbyistes/représentants d'intérêt effectuent en contact avec des titulaires de charge publique/décideurs politiques, cependant ces acteurs-là jouent aussi un rôle primordial sauf qu'il ne leur est rien demandé ou exigé dans leur comportement face aux lobbyistes.

52 Entretien n°42 : lobbyiste avocat, Bruxelles, 2014.

iii. La question de la responsabilité des décideurs politiques

- **Canada – Québec – Ontario**

Les trois systèmes d'encadrement canadiens n'ont pas prévu d'inclure une partie sur la responsabilité que les titulaires d'une charge publique pourraient assumer dans les relations avec les lobbyistes. Pendant l'élaboration des différentes lois, ce n'était pas forcément une question qui a été abordée surtout dans le cas du Québec où il ne semble pas avoir été soulevé pendant l'élaboration de la loi comme l'explique un fonctionnaire du Commissaire au lobbyisme du Québec :

« E.P. : Mais si ça n'a pas été mis dans la loi initiale c'est parce que ça n'était pas soulevé comme idée ou alors on se disait " Ça en découle de toute façon donc on n'a pas besoin de le mettre par écrit " ?

X : Ça ne fait pas nécessairement partie des débats qu'il y a eu à l'époque donc pourquoi ça n'a pas été inscrit dans le projet de loi qui a été déposé à l'époque, je ne sais pas, mais je ne peux pas vous dire que ça fait partie des choses qui ont été discutées en commission parlementaire, du moins pas de mémoire. »⁵³

Plusieurs acteurs concernés par la loi trouvent qu'il serait pertinent de partager la responsabilité entre les lobbyistes et les titulaires de charges publiques., Ils ne comprennent d'ailleurs pas pourquoi ils sont les seuls à assumer toutes les responsabilités et à endurer les sanctions. Cependant, il faut quand même souligner que les fonctionnaires et les députés ont leur propre code de déontologie au sein de leurs institutions. En revanche, il n'est pas prévu de sanctions si ces derniers rencontrent des lobbyistes non-inscrits sur les différents registres. Les lobbyistes soulignent que les titulaires d'une charge publique n'ont aucune responsabilité du fait de cette législation même s'il elle est traitée ailleurs. Ces lois stigmatisent les lobbyistes en leur faisant porter à eux seuls toute la responsabilité comme le souligne un membre de l'Association québécoise des lobbyistes :

« X : On est les méchants. Il n'y a que nous qui avons des comptes à rendre. Il faut s'inscrire, et il faut dire quand on rencontre un titulaire de charge publique. On a beaucoup d'obligations. Un titulaire de charge publique n'a même pas l'obligation de nous demander si on est inscrit. Est-ce que ça viendra dans la prochaine loi ? Peut-être.

53 Entretien n°3: fonctionnaire du Commissaire au lobbyisme, Québec, le 8 janvier 2014

E.P : Certains disent que même les titulaires de charge publique devraient être responsables. Ça se joue des deux côtés. C'est bizarre que ce ne soit que vous qui deviez rendre des comptes.

X : Ça montre un peu l'esprit du législateur.

E.P : Oui, enfin là on touche à quelque chose de très...

X : Nous on s'est battu contre ça... Alors le commissaire n'a pas de pouvoir et il ne peut pas vraiment poursuivre ceux qui ne sont pas inscrits, car il ne les connaît pas. Comme le titulaire de charge publique ne fait pas son job en demandant si les gens sont inscrits, comment on peut les pincer ? »⁵⁴

La position du Barreau de Québec s'inscrit dans la continuité de celle de l'Association québécoise de lobbyistes, la question a été soulevée pendant l'élaboration de la loi sans pour autant aboutir à ce que les titulaires d'une charge publique aient une quelconque responsabilité dans la loi sur les relations qu'ils entretiennent avec les différents types de lobbyistes :

« EP : Est-ce que vous trouvez que les titulaires de charge publique devraient être aussi responsables ? Car la loi demande beaucoup aux lobbyistes, quelle que soit la catégorie, mais on oublie l'autre côté de la balance.

X : Oui, ça a été discuté effectivement. On disait : "Pourquoi faire porter le fardeau de l'application de la loi soit à l'entreprise privée... pourquoi ça ne devrait pas être le titulaire de charge publique qui a cette obligation de s'assurer que la personne est inscrite et que ça ne craint pas de discuter avec la personne si elle n'est pas inscrite au registre... Ça a été discuté et avec un résultat que vous connaissez, c'est-à-dire que... rien. Des représentations auprès des fonctionnaires, des gouvernements, mais il n'y a pas d'obligation. L'obligation repose vraiment sur les dépôts du lobbyiste des conseils. »⁵⁵

Cette vision, où les titulaires d'une charge publique devraient avoir une responsabilité devant la loi comme n'importe quel lobbyiste, se retrouve chez plusieurs lobbyistes qui souhaitent que la responsabilité soit partagée avec les titulaires d'une charge publique comme l'explique un lobbyiste-conseil :

« EP : Et vous pensez que d'un autre côté les titulaires de charge publique devraient aussi avoir leur part de responsabilité ?

54 Entretien n°21 : membre de l'Association québécoise des lobbyistes, Québec, 2014.

55 Entretien n°28 : membre du Barreau de Québec, entretien téléphonique Paris, 2014.

X : Ah, c'est évident. C'est évident que les titulaires de charge publique doivent avoir une plus grande responsabilité parce que... Je comprends que ce n'est pas eux qui ont la responsabilité de dire : Je fais appliquer la loi de l'environnement. Mais étant donné qu'ils sont partie prenante de cette loi, je veux dire, moi je suis lobbyiste, je parle aux titulaires, moi je dois m'inscrire puis lui il s'en fout. Non, ça ne se fait pas, on ne peut pas fonctionner comme ça. Il faut que les titulaires de charge publique se responsabilisent davantage, questionnent et... Parce qu'il y a des titulaires de charge publique, s'ils travaillent avec des gens qui ne sont pas inscrits, mais qu'ils voient bien que c'est du lobbying, quelque part... Ils ont une responsabilité de faire respecter la loi. Parce que c'est la loi des fonctionnaires en même temps donc... Alors là-dessus il y a probablement du travail à faire. Je sens que le commissaire travaille fort aussi de ce côté-là. »⁵⁶

L'absence de responsabilité des titulaires d'une charge publique ne veut pas dire qu'aucune disposition existe pour encadrer le comportement de ces titulaires ni que les différents organismes n'ont pas instauré des outils de prévention. Chacun des trois systèmes a plusieurs lois concernant le fonctionnement de la fonction publique ainsi que des institutions qui déterminent le comportement et la responsabilité des différents fonctionnaires. Ces lois, la *Loi sur le Parlement canadien*, *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, *Loi sur la fonction publique*, *Loi de 2006 sur la fonction publique de l'Ontario*, déterminent les différents comportements que les fonctionnaires doivent avoir dans leur travail, mais cela ne concerne pas directement leurs relations avec les lobbyistes. Comme l'explique un fonctionnaire du commissaire du lobbyisme du Québec, il y a des règles implicites pour les titulaires d'une charge publique dans leur comportement avec les lobbyistes même si ces derniers ne figurent pas dans la *Loi sur la transparence de l'éthique en matière de lobbying* :

« X : C'est ça, enfin je veux dire les titulaires de charge publique sont imputables envers leurs citoyens... Il n'y a pas d'obligation formelle envers la loi, mais...

E.P : non, mais il y a des sous-entendus...

X : Sous-entendus, ça va plus loin que ça dans la mesure où les communications d'influence sont faites directement entre le titulaire d'une charge publique et un lobbyiste. Donc de venir dire "Moi je n'ai aucune obligation, aucune responsabilité, moi ça ne me regarde pas" C'est un peu ridicule, mais en même temps il y en a aussi qui ressentent un malaise avec le fait qu'il n'y en a pas. C'est plus facile de venir dire aux lobbyistes "Écoute, moi j'ai l'obligation... tel article. Moi si toi tu n'es pas inscrit, je suis obligé d'aviser le commissaire..." Vous

56 Entretien n°27 : lobbyiste conseil, Québec, 2014.

comprenez ce que je veux dire, c'est un peu un outil pour les aider aussi, donc le commissaire recommande qu'il y ait un article spécifique pour eux qui explique qu'ils ont une responsabilité en vertu de la loi. De telle façon, il y a une proposition libellée qui n'est peut-être pas parfaite, mais qui vient expliciter dans le fond qu'ils ont l'obligation de s'assurer que les lobbyistes qui font affaire avec eux sont inscrits pour le mandat pour lequel ils sont devant eux. »⁵⁷

Même si rien ne figure dans les lois sur le lobbying concernant les responsabilités des différents titulaires d'une charge publique, les trois organismes gérant les lobbyistes ont fait de la prévention aux titulaires d'une charge publique sur les règles entourant les relations qu'ils peuvent avoir avec les différents types de lobbyiste. Cette prévention se fait essentiellement par de la communication qui se décline sous différentes formes comme l'explique un fonctionnaire du commissaire au lobbyisme du Québec :

« E.P : Et par exemple un nouveau député ou un nouveau membre d'une municipalité reçoit-il une formation ? Je ne sais pas si c'est vous qui la donnez, mais est-ce que maintenant ça devient un automatisme ?

X : Les nouveaux députés sont tous rencontrés. Les anciens députés reçoivent la documentation aussi, parce qu'il y a des règles d'après mandat donc on ne les oublie pas. C'est la même chose pour les personnes qui sont en défaite aux élections municipales donc on avise. Encore une fois il y a de la documentation qui existe pour rejoindre les élus municipaux entre autres. Toutes les démarches qui sont faites de ce côté-là j'avoue que je suis un peu embêtée de vous le dire parce qu'il y en a beaucoup qui passent par la direction des communications... Mais on a des documents de formation spécifiques pour les élus municipaux, ou des petits guides intéressants pour initier les élus municipaux à la loi, tranquillement...

Tout à l'heure je vous ai dit que les titulaires de charge publique envoyaient quand même une grande adhésion aux principes de la loi si vous voulez, donc on voit que ça a beaucoup changé au cours des derniers mois ou des dernières années. Mais encore aujourd'hui il y en a plusieurs qui nous sortent l'élément qui tue : "Mais... nulle part dans la loi ça dit que moi je dois la respecter... L'obligation c'est le lobbyiste qui l'a..." Bon. On considère ça un peu ridicule ces fonctionnaires qui mettent en œuvre des droits qui sont garantis par les chartes québécoises et canadiennes... »⁵⁸

57 Entretien n°3 : fonctionnaire du Commissaire au lobbyisme du Québec, Québec, 2014.

58 Entretien n°3 : fonctionnaire du Commissaire au lobbyisme du Québec, Québec, 2014.

Cette démarche d'informer les titulaires d'une charge publique des enjeux que peuvent représenter leurs relations avec les lobbyistes se retrouve aussi au niveau fédéral où un fonctionnaire du Commissariat du lobbying explique comment ils apportent ces informations aux titulaires d'une charge publique :

« Comment informez-vous les fonctionnaires et les hauts fonctionnaires aux exigences de la loi sur les lobbyismes ?

On organise beaucoup d'activités de sensibilisation pour les titulaires de charge publique. Il y a en particulier 20 ministres qui sont les plus touchés par les lobbyistes, on concentre nos activités sur eux. Cependant, il n'y aucune exigence pour les titulaires de charge publique de suivre une formation pour les préparer dans leurs contacts avec les lobbyistes. Le site internet, fait par le Commissaire, est aussi une source importante d'information. Il existe de nombreux mécanismes par lesquels nous informons les titulaires de charge publique. Nous faisons un mélange d'informations écrites, de réunions en personne et de séances de sensibilisation ciblées. Lettres envoyées à tous les responsables des institutions fédérales lors de l'entrée en vigueur de la loi pour les informer de leurs obligations; Lettres à tous les membres du Cabinet; Une série de rencontres avec les chefs des 20 départements les plus sollicités, politiques et bureaucratiques; Présentations aux équipes de direction de nombreux ministères au fil des ans, ainsi qu'au personnel de nombreux cabinets de ministres; Lettres à tous les députés et sénateurs; Présentation aux caucus politiques. »⁵⁹

Le Bureau du commissaire à l'intégrité en Ontario propose aussi des formations au titulaire d'une charge publique concernant le fonctionnement de la loi de 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes, ainsi qu'en proposant des documents sur plusieurs thèmes importants comme la question des cadeaux que les lobbyistes peuvent ou non offrir aux titulaires d'une charge publique sans que cela soit considéré comme de la corruption ou du trafic d'influence. Les deux autres systèmes canadiens ont aussi mis en place des consignes pour les représentants d'intérêt qui doivent éviter d'accepter des cadeaux pour ne pas se retrouver dans une situation de conflit d'intérêt.

Le Commissariat au lobbying du Canada a établi une directive sur cet enjeu, qui était aussi traité dans le code de déontologie des lobbyistes avec l'article 6 qui énonce : « Un lobbyiste ne doit proposer ni entreprendre aucune action qui placerait un titulaire d'une charge publique en situation de conflit

59 Entretien n°16 : fonctionnaire du Commissariat au lobbying du Canada, Ottawa, 2014.

d'intérêt réel ou apparent » (Commissariat au lobbying du Canada, 2016) ; et l'article 10 qui dit « Afin d'éviter la création d'un sentiment d'obligation, un lobbyiste ne doit pas offrir ou promettre un cadeau, une faveur ou un autre avantage à un titulaire d'une charge publique, auprès duquel il fait ou fera du lobbying, que le titulaire d'une charge publique n'est pas autorisé à accepter » (Commissariat au lobbying du Canada, 2016). La directive du Commissariat du lobbying du Canada détermine que les titulaires d'une charge publique peuvent accepter des cadeaux dans des cas exceptionnels comme lorsqu'ils sont invités dans l'exercice de leurs fonctions ils pourront accepter un tel geste s'il est conforme aux règles de la courtoisie, de l'hospitalité ou du protocole. En aucun cas, un titulaire de charge publique ne peut accepter un cadeau provenant d'un lobbyiste alors qu'il travaille sur un dossier concernant le lobby, cela pourrait le mettre dans une situation de conflit d'intérêt. Même dans la directive, le Commissariat au lobbying met en garde sur les mauvais comportements que pourraient avoir les lobbyistes en voulant offrir des cadeaux aux titulaires d'une charge publique plutôt que vraiment mettre en garde ce que les titulaires d'une charge publique doivent et ne doivent pas accepter (Commissariat au lobbying du Canada, 2016).

La situation au Québec concernant les cadeaux offerts aux titulaires d'une charge publique par les lobbyistes varie de celle du fédéral étant donné que ni la Loi ni le Code de déontologie n'abordent de façon claire la notion de cadeaux, marques d'hospitalité ou tout autre avantage que les lobbyistes peuvent offrir à ces derniers. Il est abordé dans le code déontologie à l'article 9 du Code de déontologie des lobbyistes que les lobbyistes ne doivent pas inciter *un titulaire d'une charge publique à contrevenir aux normes de conduite qui lui sont applicables.* » Or, ces règles, codes d'éthique ou de déontologie peuvent varier d'une institution publique à l'autre.⁶⁰

Ce n'est pas dans le cadre de la loi ou du Code déontologie des lobbyistes que les titulaires d'une charge publique sont responsabilisés dans leurs actions surtout quand il est question d'accepter des présents des lobbyistes. Ce sont les institutions dans lesquelles ils travaillent qui ont établi des règles qu'ils doivent respecter comme le Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique, adopté en 2002, qui interdit l'acceptation de cadeaux, de marques d'hospitalité ou autres avantages, à l'exception de ceux d'usage et de valeur modeste. Ces concepts « d'usage et de valeur modeste » posent des difficultés d'interprétation et peuvent amener des lobbyistes à offrir des cadeaux pouvant être acceptés par certains et refusés par d'autres.⁶¹

60 Cf. Annexe 2 : Code de déontologie des lobbyistes québécois.

61 Cf. Annexe 2 : Code de déontologie des lobbyistes québécois.

Chaque institution a aussi mis en place un code déontologique, comme pour l'Assemblée nationale où le *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale* permet aux députés de savoir s'ils peuvent ou non accepter un don, un avantage ou une marque d'hospitalité de la part d'un lobbyiste ou de toute autre personne. Il est défini dans le *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale* que : « de manière générale, les règles en place autorisent les députés et leur personnel à accepter les dons, avantages et marques d'hospitalité, sous réserve de deux exceptions. D'une part, le don ne doit pas être fait en échange d'une intervention ou d'une prise de position sur toute question sur laquelle ils peuvent être appelés à intervenir dans l'exercice de leurs fonctions. D'autre part, ce don ne doit pas influencer l'indépendance de jugement du député ou du membre du personnel ou compromettre son intégrité. »⁶²

Aucun des trois systèmes n'a partagé la responsabilité entre les différents types de lobbyistes et les titulaires d'une charge publique : comme ces derniers ont déjà certaines responsabilités en fonction de leurs institutions ou de leur profession, il aurait été logique que les lois prévoient que les titulaires d'une charge publique détiennent une part de responsabilité. D'après un fonctionnaire du commissaire au lobbying du Québec, ils ne seraient pas contre cette idée :

« E.P : Mais vous pensez que ça serait bien reçu par l'ensemble des titulaires de charge publique ? Parce qu'il y en a qui ne le veulent pas non plus.

X : On n'a jamais eu le commentaire en tant que tel : "on ne veut pas de responsabilité". Je suppose que vous comprenez ce que je veux dire, ça a toujours été : " Il n'y en a pas" ou " Pourquoi il n'y en a pas ? ", Mais de là à dire " Nous on ne veut pas de responsabilité en lien avec ça", je dois vous avouer que ça n'est pas la remarque qui sort souvent. De toute façon s'il y avait un projet de loi qui sortait et qui avait ce type de responsabilité, les titulaires de charge publique auraient l'opportunité de s'exprimer aussi en lien avec ça. Quels seraient leurs commentaires, je ne sais pas, mais je vois mal un titulaire de charge publique venir dire " Non, je ne veux pas avoir de responsabilité en lien avec les communications d'influence qui sont faites auprès de moi. »⁶³

Les titulaires d'une charge publique ne partagent pas encore la responsabilité avec les différents lobbyistes dans l'encadrement de ces derniers, ces questions de responsabilité seront éventuellement abordées lors des prochaines révisions. Cette absence de partage de responsabilité entre les acteurs principaux dans l'encadrement des lobbyistes/représentants d'intérêt se trouve aussi dans le système

62 Cf. Annexe 3 : Code de conduite à l'Assemblée nationale.

63 Entretien n°3 : fonctionnaire du commissaire au lobbying du Québec, Québec, 2014.

d'encadrement français. Les institutions européennes ont décidé récemment de responsabiliser l'exécutif européen et les parlementaires européens en recevant seulement les représentants d'intérêt inscrits au registre et de rendre publics leurs rendez-vous.

- **France**

La responsabilité des députés et des sénateurs, ainsi que tous les fonctionnaires ayant des contacts avec les représentants d'intérêt n'a fait l'objet d'aucun article dans la Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. Ces décideurs publics doivent respecter un code de déontologie découlant de l'institution où ils travaillent, que cela soit le code de déontologie de l'Assemblée nationale, le code de déontologie du Sénat et celui encadrant les relations avec les autorités gouvernementales, administratives et les collectivités locales. Plusieurs agences administratives existent pour gérer ce type de question comme le déontologue de l'Assemblée nationale ou encore la Haute autorité pour la transparence pour la vie publique ou le Comité de déontologie parlementaire du Sénat. La Loi Sapin II n'a pas décidé de partager la responsabilité entre les décideurs publics et les représentants d'intérêt qui travaillent ensemble. Pourtant plusieurs acteurs phares avaient demandé que la responsabilité soit partagée comme le rapport de Transparency International France (2016 : 11) qui propose une analyse et des recommandations soumises le 15 décembre 2016. Deux en particulier concernant ce sujet :

« Harmoniser les règles déontologiques dans les trois codes de conduite : celui de l'Assemblée nationale, celui du Sénat et celui encadrant les relations avec les autorités gouvernementales, administratives et les collectivités locales et préciser certaines dispositions. Prévoir un minimum de réciprocité des obligations en incitant les décideurs publics à consulter le registre préalablement à toute rencontre avec un représentant d'intérêt. »

Malgré les recommandations de Transparency International France, la question de la responsabilité des décideurs publics n'a pas été traitée dans la loi, un fonctionnaire du déontologue de l'Assemblée nationale propose une explication sur les raisons qui poussent les députés à ne pas œuvrer dans cette direction :

« Je crois aussi qu'il faut responsabiliser les députés, cependant ce n'est pas très facile quand vous dites aux députés qu'il faut leur octroyer une part de responsabilité, ils nous répondent

qu'ils veulent parler à tout le monde sans faire de distinction. La réponse classique qu'ils nous disent c'est qu'ils n'ont de compte à rendre qu'à leur électeur étant donné que c'est eux qui vont les réélire. »⁶⁴

Cette vision partagée par les députés rejoint l'un des articles du code de déontologie de l'Assemblée nationale qui est géré par le déontologue. L'article 4 portant sur la responsabilité des députés de l'Assemblée nationale précise ce point :

« Les députés doivent rendre compte de leurs décisions et de leurs actions aux citoyens qu'ils représentent. À cette fin, les députés doivent agir de manière transparente dans l'exercice de leur mandat. »⁶⁵

Cet article du code de déontologie peut expliquer la philosophie des députés qui ne souhaitent pas être restreints sur les personnes qu'ils souhaitent recevoir pour venir leur parler. S'ils avaient été concernés par la loi Sapin II, ils auraient sûrement eu la responsabilité de devoir vérifier que les groupes d'intérêt avec qui ils discutent ou travaillent sont bien enregistrés dans le registre. En rendant publiques les rencontres qu'ils ont avec les représentants autant à la Commission européenne qu'au Parlement européen, l'un des membres du Réseau Base explique les raisons pour lesquelles les parlementaires devraient avoir une part de responsabilités :

« Effectivement, si on revient du côté lobbyistes, mais aussi députés c'est dans les deux sens que cela fonctionne. Mais sur ce dossier-là de manière générale, j'ai toujours dit que la balle est avant tout dans le camp des institutions et que mettre le doigt sur les lobbyistes seuls c'étaient se voiler la face. Les premiers responsables de ces frottements et de ces pratiques où on dépasse les bornes et bien c'est avant tout les institutions. Dans tous les cas récents qui ont été révélés, le cas du lobbyiste des chasseurs Monsieur Coste c'est le député qu'il l'a attribué, l'autre l'a accepté, mais n'empêche c'est le député qui l'a attribué. Avant 2005 c'était les questeurs qui attribuaient les badges, le cas Virgin c'est le ministère de la Culture qui est responsable. C'est avant tout les institutions qui doivent se réformer de manière à être capable de gérer les sollicitations dont ils font l'objet. Cela exige d'avoir des règles précises pour encadrer ces sollicitations, après l'argument des lobbyistes qui disent que nous n'avons pas besoin d'aller au cabinet des ministres ils ont juste besoin d'aller au café d'à côté, ou

64 Entretien n°46 : fonctionnaire l'Assemblée nationale, Paris, 2017.

65 Cf. Annexe 3 : Code de conduite à l'Assemblée nationale.

dans leur circonscription effectivement on n'arrivera jamais à tous réguler il ne faut pas se leurrer c'est pour ça qu'il est important d'avoir des règles de déontologie. L'intégration de ces règles par les députés mêmes et des bonnes pratiques par exemple les députés européens mettent sur leur blog ou sur leur site la liste des rendez-vous qu'ils ont avec les lobbyistes. Déjà rien qu'en mettant des informations publiques, on règle 90 % de la question. Éventuellement on pourra le mettre en rapport avec le fait qu'il rencontre telle ou telle personne. On pourra voir si le député prend telle ou telle position. On tirera qu'en conclusion qu'il rencontre telle ou telle personne que leur position été juste et que le député les a défendus. Qu'il ait repris en copier-coller peu importe tant qu'il s'est approprié le sujet c'est pas un problème. »⁶⁶

D'après la loi Sapin II, la détermination des règles qui s'appliquent aux représentants d'intérêt dans leurs relations avec les parlementaires sont définies par le Bureau de chaque assemblée parlementaire pour les membres, les fonctionnaires et les collaborateurs qui en relèvent.⁶⁷ L'Assemblée nationale et le Sénat ont établi certaines règles pour responsabiliser les parlementaires dans leurs relations avec les représentants d'intérêt, cette responsabilité concerne essentiellement l'acceptation ou non de cadeau de la part des représentants d'intérêt. Le code de déontologie du Sénat prévoit que :

« Les représentants d'intérêt ne peuvent également pas proposer ou remettre des présents, dons ou avantages dont la valeur est supérieure à 150 euros. De même, ils sont tenus d'informer le Sénat des invitations à des déplacements à l'étranger qu'ils adressent aux sénateurs. S'agissant des invitations à des déplacements, qui sont autorisées sous réserve d'être déclarés par les représentants d'intérêt, un sénateur doit faire preuve d'une vigilance particulière lorsque cette invitation lui est remise à l'approche de travaux parlementaires pour lesquels il est particulièrement impliqué et qui présentent un lien avec ce déplacement. »⁶⁸

Les députés doivent respecter des règles similaires pour la question des cadeaux qu'ils peuvent recevoir de la part de représentants d'intérêt c'est l'article 7, les obligations déclaratives, de leur code de déontologie qui indique que :

66 Entretien n°29 : membre du Réseau Base, Paris, 2015.

67 Cf. Annexe 4 : Code de conduite applicable aux représentants d'intérêt au Sénat

68 Cf. Annexe 4 : Code de conduite applicable aux représentants d'intérêt au Sénat

« Déclarations de dons et avantages : les députés doivent déclarer au déontologue de l'Assemblée nationale tout don, invitation à un événement sportif ou culturel ou avantage d'une valeur qu'ils estiment supérieure à 150 euros dont ils ont bénéficié en lien avec leur mandat.

Déclarations de voyage à l'invitation de tiers : les députés doivent déclarer au déontologue de l'Assemblée nationale toute acceptation d'une invitation de voyage émanant d'une personne morale ou physique. La déclaration, effectuée préalablement au voyage, doit être accompagnée d'éléments précisant le programme du voyage et ses modalités de financement. »⁶⁹

Des règles strictes ont été établies concernant les cadeaux que les députés et les sénateurs peuvent recevoir de la part des représentants d'intérêt. Cependant dans la pratique, il est possible de constater que les cadeaux reçus par les députés et les sénateurs ne sont pas déclarés. Dans l'élaboration de la loi Sapin II il n'a pas été question de donner une part de responsabilité aux décideurs publics dans l'encadrement des représentants d'intérêt, situation similaire au Canada, cependant les institutions européennes, même si au début elles étaient dans la même optique que les deux autres systèmes, ont fini par donner une part de responsabilité autant à l'exécutif européen qu'aux parlementaires européens.

- **Union européenne**

À aucun moment dans l'accord interinstitutionnel instauré en 2011, puis révisé en 2014 entre la Commission européenne et le Parlement il n'a été abordée la question de vouloir responsabiliser l'exécutif européen et les parlementaires travaillant avec les représentants d'intérêt. Cet accord donne des obligations et des responsabilités aux différents types de représentants d'intérêt travaillant avec les institutions européennes. Cette question est encore plus épineuse à aborder étant donné que le registre n'est pas obligatoire pour les représentants d'intérêt. Il serait plus compliqué de vouloir responsabiliser les personnes qui reçoivent ces lobbyistes que les représentants d'intérêt eux-mêmes.

En revanche, il y a une volonté de la part du Parlement européen de vouloir rendre obligatoire le registre des représentants d'intérêt. Pour qu'il soit le plus optimal possible il doit regrouper les trois institutions de l'Union européenne qui sont : la Commission, le Parlement et le Conseil de l'Union. Pendant longtemps le Conseil de l'UE n'a pas souhaité participer à cet accord interinstitutionnel sur

⁶⁹ Cf. Annexe 3 : Code de conduite à l'Assemblée nationale.

le registre de transparence. Cependant, une proposition a émergé en 2016 entre les trois institutions pour établir un accord interinstitutionnel sur un registre de transparence obligatoire. Bien que leur volonté soit de vouloir rendre le registre obligatoire, à aucun moment il n'est question d'aborder la responsabilité que pourrait détenir ces personnes travaillant dans ces trois institutions et qui sont en contact avec les représentants d'intérêt.

Antérieurement, le président de la Commission européenne a voulu instaurer une plus grande transparence dans les relations que la Commission pouvait avoir avec les représentants d'intérêt. Cette volonté a émergé avec l'arrivée de Jean-Claude Juncker en 2014 au poste de président de la Commission, qui souhaitait continuer d'apporter une plus grande transparence dans les relations entre les représentants d'intérêt et les différents commissaires. Cette vision s'inscrit à la suite de plusieurs scandales touchants les commissaires. Le "Corporate Europe Observatory", l'Observatoire de l'Europe des Entreprises (CEO), avait démontré comment le commissaire M. McCreevy s'était « appuyé » sur les entreprises du secteur financier pour élaborer le processus législatif d'encadrement de ce même secteur, tout en dénonçant les risques importants de pantouflage des anciens membres de la Commission Barroso (Ducourtieux, 2014).

Jean-Claude Juncker a la volonté d'instaurer une plus grande transparence dans les relations avec les lobbies et ainsi pouvoir apporter une exemplarité de la part des individus travaillant pour la Commission européenne, surtout ceux détenant de grandes responsabilités qui sont bien souvent en contact régulier avec les représentants d'intérêt. La Commission européenne a toujours eu besoin d'expertise sur des sujets très variés et nombreux que les fonctionnaires ne pouvaient pas tous maîtriser, elle a donc toujours eu recours à d'importantes consultations publiques tout en favorisant ses relations avec un nombre important de représentants d'intérêt. Comme l'explique un fonctionnaire des institutions européennes, Jean-Claude Juncker devait prouver sa volonté de vouloir œuvrer pour une plus grande transparence étant donné qu'il est originaire du Luxembourg :

« Le fait que Jean-Claude Juncker vient du Luxembourg n'a pas été un atout pour lui étant donné qu'il devait faire ses preuves pour les questions de transparence. En effet, le Luxembourg a été pendant longtemps considéré comme un paradis fiscal européen où la transparence n'était pas de rigueur. Son arrivée à la présidence de la Commission européenne a aussi apporté son lot de doutes sur sa capacité à apporter une plus grande transparence dans la manière dont la Commission européenne fonctionne surtout après les différents scandales de favoritisme et les différentes histoires de pantouflage. Il devait donc apporter avec lui un nouveau vent de transparence sur la Commission européenne, mais

surtout dans les relations qu'entretenaient les fonctionnaires de la Commission avec les représentants d'intérêt ». ⁷⁰

Pour cela depuis le 1er décembre 2014, Jean-Claude Juncker oblige les représentants d'intérêt à être inscrits sur le registre s'ils souhaitent rencontrer les Commissaires, mais surtout il interdit à l'exécutif européen de rencontrer des représentants d'intérêt qui ne figurent pas sur le registre. Pour que le système fonctionne tous les officiels de l'exécutif européen (commissaires, mais aussi membres de cabinets et directeurs généraux) ont l'obligation de rendre publics leurs contacts avec les groupes de pression en publiant leur entretien sur leur page, consultable sur le site institutionnel (Mireille, 2015). Cela s'inscrit dans la volonté de Jean-Claude Juncker de vouloir instaurer une plus grande transparence dans les actions du gouvernement, *les gouvernements ont l'habitude de demander aux peuples de leur faire confiance, mais ces derniers veulent maintenant des assurances* (Honore, 2014).

En agissant de cette manière, la Commission européenne rend le registre obligatoire, ce qui change la philosophie du registre qui se voulait volontaire, mais surtout ouvert à tous. Pour le rendre obligatoire, la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont essayé de s'entendre sur un accord, et non d'établir un règlement. Ce qui risquait de compliquer le travail des parlementaires qui voulaient rendre le registre obligatoire. Comme le raconte un fonctionnaire de l'Union européenne :

« Cette obligation de devoir vérifier si les représentants d'intérêt sont bien inscrits sur le registre non obligatoire et de refuser ceux qui n'ont pas fait la démarche de s'inscrire sur le registre pose un souci pour les Parlementaires européens. Étant donné qu'ils sont élus, ils ne peuvent pas forcément se permettre de refuser de rencontrer telle ou telle personne, entité ou représentant sous prétexte qu'ils ne sont pas inscrits dans un registre non obligatoire pour le moment. Logiquement les hommes politiques qui sont élus par le peuple sont tenus de recevoir tout le monde sans différence étant donné qu'ils sont au service du peuple et représentant du peuple, mais surtout ces personnes représentent leur futur électorat. » ⁷¹

En 2014, les parlementaires pouvaient voir les changements au sein de la Commission européenne comme éventuellement une difficulté dans leur manière de travailler avec les représentants d'intérêt non-inscrits, mais souhaitant les rencontrer, cependant ils ont maintenu leur volonté de vouloir une plus grande transparence dans leurs relations avec les représentants d'intérêt. Les dirigeants du

70 Entretien n°31 : fonctionnaire de l'Union européenne, Bruxelles, 2014.

71 Entretien n°32 : fonctionnaire de l'Union européenne, Bruxelles, 2014.

Parlement européen ont continué à œuvrer pour trouver un accord qui rendrait le registre de transparence obligatoire dans les trois institutions principales de l'UE. Le Parlement a récemment comblé une faille. Depuis mars 2018, la validité des laissez-passer est directement liée au statut de l'inscription. Les représentants des entités suspendues ne peuvent plus entrer dans le bâtiment tant que leur suspension du registre de transparence n'est pas levée. En 2017, le Parlement a accordé environ 8 000 autorisations d'accès à des particuliers, aux représentants d'environ 2 500 organisations inscrites au registre (à la suite d'une nouvelle demande ou d'un renouvellement) (Parlement européen, 2018 : 3). À la suite de la Conférence des présidents en septembre 2018, il a été rappelé (Parlement européen, Registre de transparence : les dirigeants du PE appellent à la poursuite des négociations, 2018) :

« Le mandat du Parlement européen vise à renforcer les règles existantes et à combler les lacunes, afin que l'enregistrement devienne obligatoire pour tout représentant d'intérêt pénétrant dans ses locaux, s'exprimant lors de ses réunions publiques ou co-organisant des événements, dans le but d'influencer les décisions des députés. Une série de mesures supplémentaires sur la transparence ont été approuvées le mercredi 27 juin 2018 et incluent une déclaration publique volontaire pour les députés qui s'engagent à ne rencontrer que des représentants d'intérêt enregistrés, un outil leur permettant de publier sur leur page internet du Parlement la liste de ces rencontres et de sensibiliser à l'outil d'empreinte législative, déjà disponible pour les députés, pour déclarer les contributions aux rapports dont ils sont auteurs. »

Cette partie a permis de montrer que même s'il y avait des différences importantes au départ entre les systèmes nord-américains et les systèmes européens, surtout pour l'instauration d'une administration spécifique, ces différences sont moindres étant donné que chaque système a instauré une administration dont le fonctionnement diffère. Il résulte des différences concernant la nomenclature entre les différents systèmes ainsi que les informations que les lobbyistes/représentants d'intérêt doivent soumettre en s'inscrivant sur les registres. Finalement, il y a une réflexion similaire sur le statut à donner aux avocats effectuant du lobbying, même si les systèmes nord-américains ont tranché plus rapidement la question que les systèmes européens. Après avoir vu les différents outils utilisés pour mettre en place ces réglementations, il convient de mieux appréhender le périmètre de ces encadrements.

Ce second chapitre a permis de montrer comment les dispositifs de la réglementation ont été pensés et instaurés dans les trois terrains canadiens. Si ces systèmes canadiens ont convergé sur

plusieurs points, les systèmes européens ont été plus lents et moins convergents. Les trois systèmes canadiens ont instauré une loi pour encadrer les lobbyistes tout en mettant en place une administration spécifique (excepté le Québec). Pour les deux systèmes européens, ils ont dans un premier temps laissé la gestion des représentants d'intérêt et le registre administrations aux institutions parlementaires concernées puis par la suite, mis en place une administration, HATVP pour la France, et la création d'un secrétariat commun entre le Parlement européen et la Commission européenne.

La limitation du périmètre de l'encadrement a été abordée dans une seconde partie de ce chapitre. Un schéma comparable ressort de ces systèmes d'encadrement. Les systèmes canadiens ont décidé de ne pas délimiter un périmètre précis, mais plus d'encadrer une action, alors que les systèmes européens ont commencé par délimiter un périmètre au sein d'institutions, pour ensuite l'élargir et aboutir pour le cas français aux actions comme au Canada, alors que pour les institutions européennes il a été question de borner chaque institution avant de créer un périmètre commun.

Ces différents terrains n'ont pas employé les mêmes termes pour désigner les professionnels concernés par ces différents encadrements. Les systèmes canadiens ont opté pour la même désignation en créant trois catégories de lobbyistes alors que les systèmes européens ont utilisé une classification de représentants d'intérêt. Une européanisation partielle du système français s'observe notamment parce la France a développé ses propres catégories pour utiliser le même outil, un registre. Les informations que doivent fournir les lobbyistes dans ces différents encadrements sont pour une grande partie similaire, à l'exception des données financières qui vont d'un simple déclaratif à la déclaration des sommes précises consacrées au lobbying.

Les avocats-lobbyistes ont suscité un questionnement comparable sur la place dans le dispositif. Même si cette interrogation a été présente dans tous les systèmes, les réponses apportées ne furent pas les mêmes étant donné que les différentes lois canadiennes ont inclus dès le début les avocats comme étant des lobbyistes. En France et dans les institutions européennes, les avocats-lobbyistes ont été les plus réticents.

Enfin, il est compliqué de prouver qu'un phénomène de mimétisme a eu lieu entre le système canadien et les quatre autres systèmes, mais le système canadien a eu une influence sur les autres systèmes. Le Canada est souvent cité comme le modèle à atteindre, sans pour autant avoir été parfaitement imité par la France ou les Institutions européennes. Cependant que cela soit le Commissaire au lobbying au niveau fédéral ou au niveau provincial au Québec, ils ont été invités dans différents événements, par l'OCDE, par les parlementaires français ou les représentants d'intérêt français, pour présenter leur

systeme. Cette curiosité qu'ont eu les décideurs français et européens autant pour le « modèle canadien » que pour leurs homologues canadiens démontre leur volonté de s'inspirer de ce modèle, ce qui a permis aux Canadiens d'incarner un des modèles possibles, une source d'inspiration utile pour composer sa propre réglementation.

Chapitre 3 : Déclinaisons des formes de réglementations et effets attendus

Le postulat de départ était de s'interroger pour savoir s'il y avait eu une influence du système fédéral canadien d'encadrement des lobbyistes sur les autres systèmes existants en Ontario, au Québec, en France, et au sein du Parlement et de la Commission européenne. Ce troisième chapitre permettra d'analyser la forme de ces réglementations, tout en examinant si les conséquences prévues par ces dernières se sont produites.

Dans la première partie de ce chapitre, il sera abordé les différentes formes que les décideurs politiques ont donné à ces réglementations. Comment se sont-elles déclinées, et ont-elles toutes instauré la même forme de réglementation ? Est-ce que la forme linguistique du système d'encadrement fédéral canadien a influencé les autres formes linguistiques dans les autres réglementations ? Chaque système a prévu des règles strictes pour encadrer les représentants d'intérêt/lobbyistes, auxquelles ces derniers doivent se plier, mais qu'en est-il lors d'un manquement à la loi/accord interinstitutionnel et/ou au code de conduite/déontologie de la part des lobbyistes ? Est-ce que les sanctions pénales/pécuniaires sont similaires d'un système à un autre ? L'application de ces sanctions s'effectue-t-elle de la même manière, et par la même personne, ou chaque système a-t-il son propre processus ?

Dans la seconde partie de ce chapitre, il s'agira d'analyser les conséquences attendues de ces dispositifs. Ces différentes réglementations ont comme principale conséquence une plus grande transparence, autant dans les relations entre les décideurs politiques et les représentants d'intérêt/lobbyistes, que dans l'accessibilité à l'information pour les citoyens. Les questionnements se focaliseront ensuite sur les phénomènes de corruption, les scandales ainsi que sur la transparence. Ces différentes réglementations ont-elles permis la disparition/diminution de la corruption, et la fin des scandales politico-financiers, tout en garantissant une plus grande transparence ?

A. Multiplicité des formes de réglementations, variété des sanctions et légitimité des représentants d'intérêt/lobbyistes

a. La déclinaison des différentes formes de réglementations

L'objet de cette partie est d'analyser la mise en forme des différentes réglementations existantes concernant les représentants d'intérêt/lobbyistes. Comment les décideurs politiques et les administrations ont-ils mis en forme ces réglementations ? L'enjeu principal de cette partie est de démontrer que, même si ces différents systèmes d'encadrement donnent l'impression d'avoir la même mise en forme, des différences apparaissent tout de même au sein des dispositifs de réglementation des représentants d'intérêt/lobbyistes. Il conviendra de se demander, si le système fédéral canadien d'encadrement a eu une influence sur les autres systèmes concernant l'élaboration de leur réglementation.

En tant qu'ensemble des traits caractéristiques qui permet à une réalité concrète ou abstraite d'être reconnue, le terme « forme » peut revêtir plusieurs significations dans le cas de la présente thèse. Il peut s'agir des contours (lois, registres, code de conduite/déontologie, avis et recommandations), et des différentes réglementations concernant les représentants d'intérêt/lobbyistes. La mise en forme de ces différentes réglementations repose sur une production et une rédaction spécifique, permettant de mieux articuler les dispositifs juridiques (Fraenkel, 2008 : 60-64).

La première sous-partie permettra de mieux comprendre la mise en forme de ces réglementations. Comment les décideurs politiques ont-ils décidé de mettre en forme ces différentes réglementations ? Dans l'ensemble des terrains un registre, non obligatoire dans certains cas, a été instauré, mais prend-t-il la même forme dans chacun ? Et s'il y a une forme similaire, est-ce que la forme juridique du système fédéral canadien a servi de modèle pour les autres formes juridiques au sein du Québec, de l'Ontario, de la France et des institutions européennes ?

Une seconde sous-partie permettra d'analyser la forme linguistique adoptée par chacun des systèmes d'encadrement des représentants d'intérêt/lobbyistes. Il a été vu, précédemment, que les décideurs politiques n'ont pas opté pour un terme similaire pour désigner les personnes exerçant le lobbying. Les terrains nord-américains utilisent le terme « lobbyiste », alors que les terrains

européens utilisent pour leur part le terme « représentant d'intérêt », mais quand est-il du sens véritable de ces deux termes ? Dans chaque réglementation des termes sont utilisés pour construire et déconstruire l'imaginaire des citoyens concernant le lobbying, et certains de ces termes se retrouvent dans les différents terrains, mais est-ce que ces termes ont la même signification d'un terrain à l'autre ?

- **Mise en forme de ces réglementations**

L'objet de cette partie est de se demander si la mise en forme de chacune de ces réglementations s'est déclinée à travers une forme juridique commune, et si elles se sont inspirées du système fédéral d'encadrement canadien. Il s'agira aussi de vérifier si ces formes juridiques se sont déclinées à travers un registre s'inspirant du système fédéral canadien. Le Canada, le Québec, l'Ontario, la France et les institutions européennes ont des systèmes politiques et juridiques différents. Le Canada est un système fédéral avec un gouvernement parlementaire découlant d'une monarchie constitutionnelle, alors que la France est un régime semi-présidentiel bicaméral, reposant sur une république constitutionnelle. L'Union européenne n'est pas une fédération comme le système politique fédéral canadien, mais un regroupement supranational d'États, ne reposant pas sur une hiérarchie des normes commune, ni sur un système politique commun. Il est intéressant de s'interroger où se situe l'encadrement des représentants d'intérêt/lobbyistes au sein de la hiérarchie des normes, et de savoir comment cet encadrement a été instauré dans ces différents systèmes politiques.

Le système politique canadien repose sur les lois constitutionnelles de 1867 et de 1982, qui ont permis de mettre en place la monarchie constitutionnelle parlementaire fédérale, toujours en vigueur actuellement. Dans le système canadien, cette hiérarchie des normes repose sur la vision du droit qu'a développé le juriste autrichien Hans Kelsen. Cette hiérarchie des normes est représentée sous la forme d'une pyramide, au sommet de laquelle se trouve la constitution canadienne. Cette constitution s'applique autant au niveau fédéral du Canada, qu'au niveau provincial. On y retrouve à la fois les lois qui sont faites par la législature du Canada (niveau fédéral), ou par les différentes provinces composant le Canada. Seules les lois fédérales s'appliquent à l'ensemble des provinces et territoires du Canada, les lois provinciales sont-elles applicables seulement dans la province où elles ont été adoptées. Les règlements sont subordonnés aux lois, qui contiennent généralement des normes concernant les administrations (Canada, les lois constitutionnelles de 1867 à 1982, 2019). La hiérarchie des normes ne se décline pas tout à fait de la même manière dans le système juridique français. Cette hiérarchie repose le bloc constitutionnalité, qui se retrouve au sommet de cette hiérarchie, les conventions internationales, les lois, des principes généraux du droit, la jurisprudence,

les règlements regroupant les décrets, les arrêtés et les actes administratifs, dont les circulaires et les directives (Politiste, La hiérarchie des normes, 2019).

La hiérarchie des normes au sein des institutions européennes diffère de celle présente dans le système canadien. Au sommet de cette hiérarchie se retrouve les différents traités de l'Union européenne. Font également partie de ce droit primaire, les traités d'adhésion, qui sont au sommet de la hiérarchie des normes de l'UE. Par conséquent, tous les actes adoptés par les institutions européennes le sont nécessairement en application des traités, c'est pourquoi on les appelle "actes de droit dérivé". Les accords externes entre l'UE et les pays tiers, les accords entre Etats membres, et ceux conclus par l'un d'eux avec des pays tiers, doivent également être conformes aux traités. Les traités n'énumèrent pas les droits fondamentaux, c'est la jurisprudence qui s'est chargée d'assurer et de compléter la protection de ces droits et principes généraux du droit de l'Union européenne, en s'inspirant des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, et des conventions internationales de protection des droits de l'homme signées par les Etats membres. Les accords externes sont des conventions conclues entre, d'une part, l'UE avec ou sans ses Etats membres, et d'autre part, des pays tiers, groupements régionaux ou organisations internationales. En plus de ces accords, on retrouve le droit européen dérivé, qui est essentiellement constitué par les actes législatifs pris par les institutions européennes, dans l'exercice des compétences prévues par les traités. La hiérarchie des normes européennes comprend également des actes contraignants et des actes non contraignants. Les actes contraignants regroupent, les règlements européens qui sont appliqués uniformément au sein de l'Union européenne, les directives européennes qui permettent d'atteindre des objectifs fixés par les institutions tout en laissant aux Etats membres de choisir les moyens pour les atteindre, et enfin les décisions européennes qui réglementent des situations particulières. Les actes non contraignants sont, quant à eux, constitués d'une importante variété d'actes : résolutions, déclarations, accords, recommandations, et code de conduite. En aucun cas, les Etats membres sont dans l'obligation de les respecter, ni de les appliquer dans leur propre système juridique (Toute l'Europe, La hiérarchie des normes de droit de l'Union européenne, 2018).

La déclinaison de la forme juridique de ces réglementations est la même concernant le système fédéral, québécois et ontarien. Elle est différente en France, et au sein des institutions européennes. La question de l'encadrement des lobbyistes n'est pas une compétence exclusive au niveau fédéral, ni une compétence partagée entre le niveau fédéral et les provinces. Chaque niveau est libre de choisir d'instaurer ou non une réglementation des lobbyistes. Le niveau fédéral a donc fait le choix, dès la fin des années 80, d'encadrer cette profession en instaurant une loi sur l'enregistrement des lobbyistes, et un code de déontologie quelques années plus tard. Même si ce n'est pas une compétence

exclusive au gouvernement fédéral, le gouvernement fédéral a quand même essayé d'influencer ces derniers dans cette voie (Canada, Lois constitutionnelles de 1867 à 1982, 2019). Ces deux entités (fédéral et provincial) ont opté pour la même forme juridique pour encadrer les lobbyistes. En effet, les trois gouvernements ont instauré une loi pour déterminer les comportements acceptables et non acceptables de la part des lobbyistes avec les titulaires d'une charge publique. Ils ont aussi fait le choix d'établir un registre, et un code de déontologie dans la continuité de ces différentes lois. Même si chaque entité gouvernementale a fait le choix d'instaurer sa propre loi sans avoir eu une obligation d'une entité supérieure, plusieurs similitudes se retrouvent dans ces différentes lois instaurées à différents moments.

Chacune des lois énoncent des principes qui se révèlent communs : « reconnaître que les citoyens vivent dans une société démocratique, où l'accès libre et équitable au gouvernement est une question importante d'intérêt public » (Canada, Lois constitutionnelles de 1867 à 1982, 2019). Par conséquent, le lobbying auprès des titulaires d'une charge publique constitue une activité légitime. Les titulaires d'une charge publique, et le public ont la possibilité de savoir qui se livre aux activités de lobbying. Enfin, il ne faut pas que le système d'enregistrement des lobbyistes rémunérés fasse obstacle à la liberté d'accès au gouvernement (Canada, Loi sur le lobbying, 2008).

Comme pour le Canada, l'encadrement des représentants d'intérêt au sein des institutions européennes ne découle pas des compétences exclusives de l'Union européenne, ni des compétences partagées avec les pays de l'Union européenne, ni des compétences d'appui. Au sein de la hiérarchie des normes au sein de l'Union européenne, la nature juridique de l'accord des deux institutions européennes s'inscrit dans les actes non contraignants. Ce caractère non contraignant de cet accord n'impose aucune obligation juridique, autant pour les représentants d'intérêt, dont le registre n'est pas obligatoire, que pour les États membres. Ces actes non contraignants reflètent ainsi la position de l'Union européenne, regroupant ainsi la position du Parlement européen et de la Commission sur la question de l'encadrement des représentants d'intérêt au sein de l'Union. Cela permet aussi d'éclairer la Cour de Justice, en lui permettant d'apprécier la portée d'un acte contraignant (Toute l'Europe, La hiérarchie des normes de droit de l'Union européenne, 2018).

L'absence de critère obligatoire du registre commun entre le Parlement et la Commission s'explique par les dispositions du traité de fonctionnement de l'Union européenne. L'article 298 du TFU permet, en effet, au Parlement et au Conseil d'établir, en utilisant la procédure législative ordinaire, des dispositions assurant que les institutions européennes s'acquittent de leurs missions avec le soutien d'une administration européenne ouverte et indépendante. Cependant, cet article ne permet pas

d'encadrer les lobbyistes, mais plutôt de réglementer la question de transparence uniquement à l'égard des fonctionnaires de l'Union européenne. La seule base juridique qui pourrait être utilisée pour rendre le registre obligatoire serait l'article 352 TFUE. Cet article prévoit que si une action de l'UE est nécessaire pour atteindre l'un de ses objectifs, et qu'il n'y a aucune base juridique spécifique existante dans les traités, les mesures appropriées peuvent être adoptées selon une procédure législative spéciale. Pour enclencher celle-ci, il faut l'unanimité au Conseil avec l'approbation du Parlement européen. L'objectif de l'UE serait ainsi en l'occurrence celui de la transparence (articles 1 et 15 du TFUE, et articles 10 et 11 du TUE) (Parlement européen, 2016 : 9).

L'évolution de l'encadrement des représentants d'intérêt au sein des institutions européennes ressemble à celle qui a eu lieu en France, même si le résultat de l'encadrement en France apparaît comme étant plus abouti. En effet, une loi a été mise en place qui ne se contente pas seulement un encadrement des lobbyistes au sein de l'Assemblée nationale et du Sénat, mais s'étend au-delà. Les deux institutions auraient pu travailler ensemble pour élaborer un encadrement commun aux représentants d'intérêt. Cependant, l'Assemblée nationale a commencé à travailler sur ces questions, sans vouloir inclure le Sénat dans ces réflexions. Même si le Sénat a fini par devancer l'Assemblée nationale à un moment donné dans sa réflexion sur l'encadrement des représentants d'intérêt, c'est cette dernière qui a sorti son registre en premier. Les deux institutions ont fini par instaurer leur propre registre, même si on constate que celui de l'Assemblée nationale est fort plus complet que celui instauré par le Sénat. Les parlementaires auraient pu, au début, mettre en place une loi qui aurait permis d'encadrer l'accès autant à l'exécutif et à l'administration. Cependant, l'enjeu était de réglementer les déplacements et les lieux où étaient autorisés les représentants d'intérêt au sein de l'Assemblée nationale. Par ailleurs, les assistants parlementaires travaillant sur ces questions, et qui avaient déposé la proposition pour changer le règlement intérieur, craignaient que leur projet ne soit court-circuité. Ils l'ont donc déposé rapidement en faisant peu d'éloges sur cette avancée importante pour l'encadrement des représentants d'intérêt.⁷² Cette proposition fut acceptée et appliquée, étant donné qu'un registre avait été créé, ainsi qu'un code de conduite.

Cette première proposition a encouragé les parlementaires de continuer à s'interroger sur les questions concernant l'encadrement des représentants d'intérêt. Ainsi, par le biais de la production de plusieurs rapports, ils ont permis aux délégations de comparer les différents dispositifs existants (dans les différents terrains canadiens, et au sein des institutions européennes), en matière d'encadrement des représentants d'intérêt et de transparence de la vie publique. Ces différentes

72 Entretien n°11 : lobbyiste conseil, Paris, 2014.

réflexions ont permis d'aboutir à la mise en place d'une loi englobant les questions de transparence, en encadrant de manière plus minutieuse les représentants d'intérêt, tout en voulant enrayer le plus possible la corruption dans le système politique français.

Le cas français concernant l'encadrement des représentants d'intérêt fait état d'une évolution significative dans la hiérarchie des normes, d'autant que le règlement intérieur de chaque institution parlementaire a eu une très grande importance. Auparavant, il y avait tout un pan du processus décisionnel qui était non couvert par la réglementation des représentants d'intérêt. En effet, cette réglementation n'était tout d'abord pas obligatoire, vu que les représentants d'intérêt avaient juste à prendre un rendez-vous pour rencontrer les parlementaires, sans nécessairement être inscrit sur le registre. Surtout qu'une grande partie de cette influence sur le processus décisionnel se fait en dehors de l'Assemblée nationale et du Sénat. Avec la nouvelle loi, il n'est plus question d'encadrer des lieux où le processus décisionnel est influencé, mais bien l'action d'influence, ce qui change totalement la donne sur la portée de cet encadrement.

Ces différents systèmes d'encadrement concernant les lobbyistes/représentants d'intérêt n'ont pas eu le même cheminement pour instaurer cet encadrement, ni le même résultat final. Les systèmes nord-américains ont instauré dès le début une loi, alors que les institutions européennes ont mis en place seulement un acte non contraignant, au regard du fonctionnement de l'Union européenne. La France a eu une évolution relativement rapide, qui s'est entérinée par l'adoption de la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

- **Canada, Québec, Ontario**

L'encadrement des lobbyistes dans les trois systèmes canadiens se décline presque de la même manière, à une exception pour le système Ontarien. Le système fédéral a été le premier à s'interroger sur l'instauration d'un encadrement des lobbyistes dès les années 1960, plusieurs parlementaires avaient ainsi soumis des projets de loi pour encadrer les lobbyistes. Il faut, cependant, attendre l'élection de Brian Mulroney pour que ce dernier mette en place une loi encadrant les lobbyistes en 1985. Au cours de la campagne électorale de 1984, les conservateurs avaient sévèrement critiqué le gouvernement libéral dans l'utilisation d'un certain favoritisme et de ses normes éthiques en général. Plusieurs des lobbyistes souhaitaient l'instauration d'une réglementation pour enrayer certains comportements qu'ils jugent non conforme à leur profession. En revanche, l'Association du Barreau canadien ne pensait pas que l'enregistrement serait un moyen de contribuer de manière positive et

constructive au processus décisionnel du gouvernement fédéral. L'enregistrement permettrait au maximum de « démystifier une activité importante et légitime ». ⁷³ Il y avait des objections particulières à toute identification des clients, de la divulgation de personne ou de la connaissance du barème des frais. L'Association du Barreau canadien a aussi avancé que l'enregistrement serait coûteux en temps et en argent (Rush, 1998 : 517-518).

Les lobbyistes professionnels souhaitaient conserver la forme d'encadrement existante, qui consistait à une autorégulation basée sur un code d'éthique volontaire, et qui avait déjà été adopté par un certain nombre de lobbyistes. Au début, le *Cooper Committee* lui-même n'était pas très enthousiaste à instaurer un encadrement pour les lobbyistes. Plusieurs de ses membres libéraux étaient favorables à l'enregistrement, mais une majorité était soit contre ou non convaincue. Une visite à Washington ainsi qu'en Californie pour observer leur système d'encadrement des lobbyistes ont fini de convaincre les membres du *Cooper Committee* sur la nécessité d'un encadrement des lobbyistes (pertinence de ces deux systèmes d'encadrement, efficacité des dispositifs), ce qui a eu pour conséquence que le comité ait rendu un rapport unanimement favorable pour l'instauration d'un système d'encadrement pour les lobbyistes.

La forme d'encadrement des lobbyistes est donc passée d'un système d'autorégulation reposant sur un code d'éthique volontaire, à l'instauration d'une loi et à l'établissement d'un registre obligatoire pour tous les lobbyistes en 1989. Il faut attendre la révision de la loi en 1996 pour que la forme de l'encadrement des lobbyistes évolue avec l'instauration d'un code de déontologie obligatoire pour les lobbyistes. Cet encadrement prend aussi la forme d'une interdiction pour les titulaires d'une charge publique désignée, et d'exercer des activités de lobbying pendant cinq ans à la cessation de leur activité. Le Commissaire au lobbying a complété le code de déontologie, en rajoutant des directives sur la manière d'atténuer les conflits d'intérêt. En effet, des lignes directrices ont été élaborées pour atténuer les conflits d'intérêts découlant d'activités politiques. Un lobbyiste ne peut pas effectuer de lobbying auprès d'une personne, si ce dernier entreprend des activités politiques pour le compte de cette même personne pour ainsi éviter de créer un sentiment de redevabilité. Des lignes directrices ont aussi été mise en place concernant les cadeaux que les lobbyistes peuvent ou non offrir aux TCP. Afin d'éviter de créer un sentiment de redevabilité, le lobbyiste ne doit pas offrir ou promettre un cadeau, une faveur ou un autre avantage à un TCP, auprès duquel il fait ou fera du lobbying. Finalement, des lignes directrices ont été instaurées pour atténuer les conflits d'intérêt découlant de l'accès spécifique des lobbyistes aux décideurs politiques. Un lobbyiste ne doit pas organiser une

73 Entretien n°28 : membre association du Barreau canadien, Québec, 2014.

rencontre pour une autre personne avec un TCP, lorsque ce dernier et le lobbyiste entretiennent une relation qui pourrait laisser croire à la « création d'un sentiment d'obligation ».⁷⁴

Le système d'encadrement des lobbyistes ontariens s'inscrit dans un schéma similaire à celui du système d'encadrement au niveau fédéral, à une exception. La forme existante de cet encadrement avant la mise en place d'une loi était l'autorégulation. Cependant, les lobbyistes n'avaient pas élaboré leur propre code de déontologie pour réglementer leur profession de lobbyiste. Le gouvernement ontarien a élaboré une loi en 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes, promulguée en 1999. La forme de la réglementation des lobbyistes en Ontario s'est déclinée par l'instauration de cette loi, et l'établissement du registre des lobbyistes de l'Ontario obligatoire pour tous les lobbyistes ayant des communications avec des titulaires d'une charge publique. Le Bureau au registre des lobbyistes a en charge la gestion du registre, ainsi que la vérification des informations fournies par les lobbyistes, et le commissaire à l'intégrité est investi de pouvoirs en matière d'enquête et d'exécution de la loi. Le système d'encadrement ontarien se démarque cependant des autres systèmes d'encadrement par son absence de code de déontologie. La loi prévoit que le commissaire à l'intégrité, anciennement le régistrateur, a le pouvoir de publier un code de déontologie pour les lobbyistes, mais pour l'instant aucun code de déontologie n'a été élaboré ni établi (Ontario, Guide sur la loi de 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes, 1998).

Le système d'encadrement des lobbyistes québécois s'est décliné sous la même forme que le système d'encadrement fédéral et ontarien en 2002. Les décideurs politiques ont fait le choix d'instaurer une loi encadrant la profession des lobbyistes, à la suite d'un important scandale entre des décideurs politiques et des lobbyistes. Précédemment à cette loi, aucune réglementation n'existait pour encadrer la profession des lobbyistes ni aucun code. Chaque lobbyiste définissait lui-même son propre code de déontologie et ses valeurs comme l'explique un lobbyiste-conseil :

« E.P : Avant l'instauration de la loi, aviez-vous déjà vos règles propres en matière d'encadrement des lobbyistes ?

X : Oui. Voyez-vous, il y a deux choses que je ne fais jamais. Je ne vais pas chercher de contrat et je ne vais pas chercher de subvention. Parce qu'on n'a pas de contrôle sur la compétence de l'entreprise. Alors c'est délicat d'être payé pour aller chercher une subvention pour une entreprise qu'on connaît à peine. L'autre raison, c'est que je m'y suis mis en 89. Quand j'ai commencé il y a vingt-cinq ans, je pense que c'était à Ottawa qu'on venait de

74 Cf. Annexe 1 : Code de déontologie des lobbyistes canadiens.

penser la loi, en 89, et à l'époque on avait imposé un code de déontologie qui faisait en sorte que les gens ne pouvaient pas être chargés à pourcentage sur une subvention ou un contrat. Ce qui est tout à fait logique car chargé à pourcentage, c'est d'être un peu influencé par le résultat. Le Québec a suivi dans la même veine, c'est pour ça que je n'ai pas touché à ça. Moi j'ai touché à des dossiers de contenu.

E.P : Donc, vous n'aviez pas de code ?

X : Non. Le bon sens, c'est le meilleur des codes, non ?

E.P : Oui, mais tout le monde ne fonctionne pas comme ça.

X : Non, mais moi j'ai toujours compris une chose. J'ai fait de la politique, et je sais très bien que si on veut conserver sa situation il faut être honnête, transparent. »⁷⁵

Une fois la loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme instaurée en 2002, l'encadrement des lobbyistes québécois a pris la même forme que dans les autres systèmes canadiens : instauration d'un registre obligatoire dans un premier temps, et élaboration dans un second temps d'un code de déontologie instauré en 2004. La particularité du système québécois d'encadrement est que le registre des lobbyistes n'est pas tenu par le Commissaire au lobbyisme, mais par le conservateur du registre. Depuis la mise en place de la loi, plusieurs réformes ont été demandées par le Commissaire afin d'améliorer le système d'encadrement en prévoyant que le Commissaire gère le registre comme c'est le cas dans les autres provinces ou au niveau fédéral.

Les trois systèmes d'encadrement canadiens ont suivi une trajectoire commune pour le processus d'instauration d'une réglementation des lobbyistes : autorégulation dans un premier temps, et par la suite, mise en place d'une réglementation qui a pris la forme d'une loi, d'un registre et d'un code de déontologie sauf pour la province de l'Ontario. Les systèmes d'encadrement européens ont suivi le même processus, autorégulation et instauration d'une réglementation, même si dans la pratique le processus ne s'est pas déroulé de manière similaire.

- **France**

La réglementation des représentants d'intérêt prenait la forme de l'autorégulation, avant que les députés et les sénateurs instaurent un encadrement au sein des deux chambres du Parlement français. L'absence d'un encadrement des représentants d'intérêt par les décideurs politiques ne signifiait pas qu'aucune forme de réglementation n'existait pas. En effet, plusieurs associations

⁷⁵ Entretien n°19 : lobbyiste conseil, Québec, 2014.

regroupant les représentants d'intérêt en fonction de leur spécialité avaient élaboré une première forme de réglementation. L'*Association pour les relations au pouvoir public* (ARPP) et l'*Association Française des Conseils en Lobbying* (AFCL), ont élaboré une charte de déontologie que chaque membre devait s'engager à respecter. Les membres de l'ARPP représentent la plupart des grandes entreprises du CAC 40, qui ont souvent instauré un code de conduite qui fait appel à la « responsabilité de chacun » au sein de leur entreprise (Guillaume, 2018 : 99). Pour sa part, l'AFCL, qui regroupe des conseillers en lobbying, a instauré sa propre charte de déontologie en 1991, permettant à ces membres de partager « une vision commune et rigoureuse ». Les membres s'engagent ainsi à respecter les principes et les valeurs de cette charte (Bardon et Libaert, 2012 : 58 - 59). Cette charte a été modifiée en 2017 pour tenir compte de la définition de représentant d'intérêt, qui est rentré dans le droit français en 2016 avec la loi du 9 décembre 2016, dite la loi Sapin II (AFCL, Déontologie, 2016).

Dans un second temps, l'Assemblée nationale et le Sénat, ont chacun instauré leur propre réglementation qui a pris la forme d'un registre non obligatoire et d'un code de conduite à respecter, pour ainsi obtenir un badge d'accès à certains lieux au sein de ces deux chambres du Parlement. Ces deux institutions n'ont pas travaillé ensemble pour élaborer un encadrement similaire, et instaurer un registre et un code commun. L'Assemblée nationale a été la première à instaurer son propre registre et son code de déontologie en 2008, l'inscription au registre délivré un badge d'accès aux représentants d'intérêt. Après le rapport de Christophe Sirugue, le Bureau adopte une nouvelle réglementation destinée à revoir les relations entre les députés et les représentants d'intérêt. Le badge devient une carte délivrée pour une journée, et les obligations déclaratives imposées aux représentants d'intérêt sont renforcées. Le Sénat a instauré un encadrement des représentants d'intérêt en octobre 2009, qui prend la même forme que celle présente à l'Assemblée nationale, étant donné que le Sénat a son propre registre et code de déontologie.⁷⁶

La loi du 9 décembre 2016, dite loi Sapin II, a pour objectif de porter la législation française aux meilleurs standards européens et internationaux dans la lutte contre la corruption, et à contribuer à donner une image positive de la France à l'international. Cette loi permet de se doter d'outils « innovants permettant de détecter, de prévenir et de sanctionner efficacement la corruption et les atteintes à la probité ». Cette loi a trois objectifs principaux : instaurer une plus grande transparence dans le processus d'élaboration des décisions publiques et dans la vie économique, mieux lutter contre la corruption et moderniser la vie économique. La loi a créé un répertoire public, un registre, des

76 Cf. Annexe 3 et 4.

représentants d'intérêt auprès des membres du Gouvernement, des membres du Parlement, des élus locaux et des hauts fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales. Ce répertoire public, tenu par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), est accessible à tous les citoyens sur internet.

La particularité du cas français est d'avoir instauré un registre numérique commun national avec cette loi du 9 décembre 2016 qui englobe ceux existant précédemment au sein de l'Assemblée Nationale et du Sénat. Chaque Bureau de ces chambres conserve cependant certaines prérogatives sur l'encadrement des représentants d'intérêt. En effet, chaque Bureau produit son propre code de déontologie, il n'y a pas de code de déontologie commun au sein du Parlement français. Le code de conduite, applicable aux représentants d'intérêt, a été modifié par le bureau de l'Assemblée nationale à la suite de l'instauration de la loi du 9 décembre 2016. Le Sénat a reconduit le code de conduite existant précédemment applicable aux représentants d'intérêt tout en apportant des modifications s'inspirant des termes utilisés dans la loi du 9 décembre 2016.

- **Parlement européen et Commission européenne**

L'encadrement des représentants d'intérêt au sein du Parlement européen et de la Commission européenne a pris des formes différentes, dans la mesure où ces deux institutions ont commencé par instaurer leur propre encadrement, avant d'entreprendre une démarche commune ayant abouti au registre de transparence.

À la suite du rapport Ford en 1996, le Parlement européen a entrepris, d'instaurer un premier encadrement pour les représentants d'intérêt, qui souhaitaient avoir accès au Parlement ainsi qu'aux députés européens. Avant d'initier cette démarche, l'autorégulation était la forme existante pour l'encadrement des représentants d'intérêt évoluant dans les institutions européennes. Le principe de l'enregistrement des lobbyistes n'a pas été accepté pour les membres de la commission des affaires sociales et de l'emploi, dans la mesure où ce rapport « ne cherche pas, contrairement au rapport précédent, à réglementer une activité aussi intimement liée au fonctionnement du système démocratique, mais simplement de la rendre transparente. Il atteint cet objectif en fixant des dispositions à caractère volontaire (donc plus facilement acceptables par les acteurs concernés) et en encourage l'application en offrant des avantages concrets » (Robert, 2017 : 16). Le Parlement européen a donc institué un premier registre non obligatoire, qui avait la forme d'un simple cahier écrit à la main, où les représentants d'intérêt étaient invités à s'inscrire tout en respectant le code de

conduite qui leur était applicable. L'inscription au registre leur permettait ainsi d'avoir un badge qui leur donnait accès au Parlement.

La Commission européenne avait aussi entrepris plusieurs initiatives pour instaurer une plus grande transparence en matière de lobbying dès les années 1990, lui permettant de trouver un moyen de légitimer sa politique de consultation. Elle a eu aussi la volonté d'encadrer, et de valoriser ces relations avec les représentants d'intérêt à travers un dispositif d'enregistrement. Cette volonté est présente dès ces premières communications en 1992, cependant elle ne parvient pas à trouver de soutiens suffisants pour contre balancer l'opposition très forte de la part des représentants d'intérêt (Robert, 2017 : 13). Elle arrive, tout de même, à instaurer un dialogue avec les représentants d'intérêt dès 1993. Jusqu'à la communication de la Commission en 2007 sur l'initiative européenne pour la transparence incluant un cadre pour les relations avec les représentants d'intérêt (registre et code de conduite), la forme d'encadrement des représentants d'intérêt était l'auto-régulation.

La Commission a eu le soutien nécessaire pour élaborer et instaurer un registre facultatif, même s'ils étaient nombreux lors de la consultation a estimé que le « recours à un système obligatoire étant le seul moyen de garantir une transparence totale » (Commission européenne, initiative européenne en matière de transparence, 2007). La Commission a donc ainsi mis en place son premier registre facultatif, tout en incitant les représentants d'intérêt de s'inscrire sur le registre pour ainsi obtenir l'image la plus complète possible des représentants d'intérêt inscrits. Les participants aux consultations de la Commission seront systématiquement invités à s'enregistrer. Pour effectuer cet enregistrement, ils devront fournir des informations sur les intérêts qu'ils représentent, leur mission et leurs sources de financement. Cet encadrement prend aussi la forme d'un code de conduite qui doit être signé et respecté par les représentants d'intérêt. Les discussions relatives à un code de conduite ont été engagées avant l'été 2007 et le registre des représentants d'intérêts a été lancé au printemps 2008.

Lors de cette consultation, nombre de participants se sont exprimé en faveur d'une approche interinstitutionnelle concernant l'encadrement des représentants d'intérêt, et que celle-ci soit commune au moins à la Commission et au Parlement européen. La Commission a partagé pleinement cette opinion, et a estimé qu'un « *guichet unique* » d'enregistrement encouragerait plus fortement les inscriptions. Le Parlement européen adopte en 2008 une résolution pour développer un cadre régissant les activités des lobbyistes dans les institutions européennes. Des discussions ont été entreprises entre les deux institutions pour se conclure sur un accord interinstitutionnel en 2011, permettant de créer un registre de transparence commun qui fournit des informations sur tous ceux

qui cherchent à influencer sur la politique européenne. Ce registre a été complété par un code de conduite commun aux deux institutions pour les représentants d'intérêt, ces derniers obtiennent un badge pour accès à ces deux institutions ainsi que des informations sur les différentes consultations de la Commission.

Cet accord institutionnel a connu une révision en 2014, permettant de demander plus d'information aux représentants d'intérêt souhaitant s'inscrire. Elle a aussi pour but d'inciter encore plus les représentants d'intérêt de s'inscrire et d'apporter plus de fermeté à l'égard de ceux qui enfreignent les règles. Cette fermeté s'est déclinée en renforçant la procédure d'alerte et de plainte de manière à accroître la rapidité et l'efficacité du contrôle et la qualité des données tout en renforçant le code de conduite par l'ajout de deux nouveaux points. Depuis 2015, les deux institutions ont entrepris une nouvelle fois la révision du registre de transparence pour que cette fois-ci le registre prend la forme d'un registre obligatoire. La volonté de ces deux institutions est de rendre obligatoire le registre, mais surtout que ce dernier s'étende au-delà de la Commission et du Parlement pour inclure le Conseil (Parlement européen, 2020).

Ces différentes réglementations ont adopté une forme similaire concernant l'encadrement des représentants d'intérêt/lobbyistes qui se décline par un registre, pas toujours obligatoire, et un code de déontologie/conduite sauf pour la province de l'Ontario. Mais qu'en est-il de la forme linguistique ? Ces différents systèmes d'encadrement n'ont pas forcément adopté les mêmes pour désigner les personnes faisant du lobbying, cette seconde partie permet de s'interroger à savoir quels termes utilisent ces individus pour se définir.

ii. Forme linguistique

Chaque terrain de recherche a développé son propre vocabulaire pour qualifier les professionnels du lobbying. Les trois terrains de recherche canadiens ont opté pour un vocabulaire similaire qui se décline sous la forme de trois expressions : lobbyistes-conseil ; lobbyistes-salarié (personnes morales) ; lobbyistes-salarié d'organisations pour les systèmes fédéral et ontarien et lobbyistes-conseil ; lobbyistes d'entreprises, lobbyistes d'organisations pour le système québécois. Alors que pour les systèmes d'encadrement français et européen, le terme pour désigner les professionnels du lobbying est représentants d'intérêt. Au sein de leurs différents registres des catégories ont été créées pour différencier les représentants d'intérêt en fonction de leur profession ou de leur activité. Chacun de ces terrains avait un vocabulaire, pour définir les professionnels du lobbying, différent de lui présent dans les lois et l'accord interinstitutionnel concernant l'encadrement

des représentants d'intérêt/lobbyistes. Même si ces réglementations ont permis une harmonisation de la forme linguistique pour désigner ces acteurs, qu'en est-il dans la pratique ? Est-ce que ces professionnels du lobbying ont conservé leur ancienne appellation ou au contraire ont-ils adopté ce vocabulaire normé par les différents encadrements ?

- **Systèmes fédéral canadien, ontarien, québécois**

Les lois fédérale, québécoise et ontarienne n'ont pas mis fin au flou sur la signification du terme « lobbyiste ». Ces différentes lois qui énoncent des termes clairs pour les professionnels du lobbying n'ont pas permis d'en normaliser l'usage. Avant la création de ce vocabulaire spécifique pour désigner les professionnels du lobbying, les lobbyistes canadiens, ontarien et québécois utilisaient d'autres termes pour désigner leur profession. Ces professionnels employaient plusieurs expressions pour décrire leur métier : *conseiller en relations gouvernementales*, *vice-président en affaires publiques et gouvernementales*, *consultant/ senior consultant*. Avec l'instauration des différentes lois concernant l'encadrement des lobbyistes, peu de ces professionnels du lobbying ont changé l'intitulé de leur poste étant donné que la loi a défini les termes pour les désigner. Ce lobbyiste-conseil québécois explique son expérience dans l'utilisation du vocabulaire prévu par la loi :

« X : C'était aussi pour pouvoir réagir, par exemple à la commission Charbonneau. À chaque fois qu'à la commission Charbonneau un lobbyiste est sorti, nous, on a réagi par un communiqué de presse. Il y a une bonne équipe de ce côté-là. L'association est vraiment là au service de ses membres, au service de la profession, et au service de toute la crédibilité qu'on peut donner à cette profession-là. Moi je ne suis pas du tout timide. Vous savez, il y a encore beaucoup de gens qui se font appeler « *les conseillers en relation gouvernementale...* »

E.P : Oui, ils ne veulent pas l'étiquette.

X : Pendant des années, je ne le fais plus depuis que la loi existe... C'est-à-dire que non... ma nouvelle carte d'affaires que vous avez là, c'est écrit « lobbyiste conseil » parce que la loi me qualifie comme tel. Mais il y a deux ans, j'avais une autre carte, où était inscrit *conseiller aux relations gouvernementales*. Il y a seulement deux ans. Encore là, au Québec, je suis seul à le faire. Je ne dis pas ça pour le bénéfice... »⁷⁷

77 Entretien n°20 : lobbyistes conseil, Québec, 2016.

Peu de lobbyistes se présentent en tant que lobbyistes conseil/entreprise. Plusieurs ont fait le choix de conserver le même intitulé de poste, la loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme n'a pas apporté de changement dans ce domaine. Ce constat s'est aussi révélé lors des entretiens. L'une des premières questions posées aux personnes interviewées est de présenter leur rôle soit dans la société, l'entreprise ou l'association dans laquelle elles évoluent. Il est intéressant de voir que, lors de ces entretiens, peu de personnes interviewées se déclarent être lobbyiste :

« X : Pouvez-vous m'expliquer ce que vous faites ici comme travail ?

GB : Moi, en tant que *vice-président des affaires publiques et gouvernementales*, je traite des dossiers sur l'industrie, regroupement d'associations de professionnels qui veulent intervenir auprès du gouvernement et faire modifier en général la réglementation et les lois. Je travaille aussi avec des entreprises qui recherchent du financement gouvernemental ou qui ont besoin de modifier la réglementation pour faire passer leur prochain amendement. Je travaille vraiment dans les grandes industries surtout parce que les grandes industries sont en mesure soit de pouvoir se payer des services de lobbying mais aussi je travaille beaucoup dans le secteur professionnel de toutes les professions. »⁷⁸

Ce lobbyiste ne se présente pas en tant que lobbyiste-conseil comme la loi le qualifie, mais comme vice-président des affaires publiques et gouvernementales. Il n'y a pas seulement les lobbyistes-conseil qui ne se présentent pas comme tel, cette réalité est aussi présente chez les lobbyistes d'entreprise :

« EP : Pouvez-vous vous présenter et m'expliquer ce que vous faites au sein de votre entreprise ?

X : Je suis *directeur relations gouvernementales* Québec, au mouvement *****. Je dis Québec vis-à-vis du volet hors Québec, notamment le fédéral et l'Ontario. Je suis ici depuis onze ans. J'ai commencé à travailler pour ***** comme conseiller principal en relations gouvernementales, j'ai été nommé directeur en 2011. L'essentiel de mon travail c'est d'être une courroie de transmission entre le mouvement *****. Je dis le mouvement ***** car c'est une grande entreprise, on est au moins vingt, vingt-cinq sociétés filiales mais moi mon travail de lobbyiste, j'ai une responsabilité transversale. Ce qui veut dire qu'en principe, toutes les filiales, toutes les entreprises qui appartiennent à ***** , qui veulent faire des représentations auprès du Québec, de l'état Québécois et de ses organismes pour influencer

78 Entretien n°22 : lobbyistes conseil, Québec, 2014.

une prise de décision, doivent passer par moi. Alors je suis la courroie de transmission pour aller présenter des dossiers au gouvernement pour obtenir des décisions, influencer des prises de décision. C'est une partie de mon travail. »⁷⁹

Ce qui est intéressant dans cet entretien, est que ce lobbyiste commence par se présenter sous son titre de *directeur relations gouvernementales Québec*, et non comme lobbyiste d'entreprise. Puis, il se décrit comme lobbyiste, quand il parle de son rôle. On peut constater que la loi n'a pas permis la normalisation de l'usage de ce vocabulaire spécifique dans les documents écrits mais qu'il existe à l'oral. La mise en place de la loi depuis 2002 n'a pas permis une harmonisation dans les intitulés des postes qui font référence à des lobbyistes-conseil ou à des lobbyistes d'entreprise. Ce constat n'est pas exclusif aux lobbyistes québécois, les lobbyistes travaillant au fédéral et ceux de l'Ontario n'utilisent pas forcément les mots lobbyistes-conseil ou lobbyistes d'entreprise pour se décrire comme le montre cet entretien :

« X: Can you explain to me what you do here for work?

EM: Me, I am *Vice President of Public and Government Affair* from the lobbyist firm. I work on environmental issues in industry as well as other subjects such as labor standards or the automotive industry. The subjects on which I work depend on our clients or companies, but I am specialized in the environment. »⁸⁰

Cette harmonisation des termes par ces différents lois n'a pas été possible par ces lois. Elle n'apparaît pas non plus dans les cabinets de conseil ou dans les entreprises, car presque aucune firme n'utilise le terme lobbying pour désigner leur activité principale. L'expression la plus utilisée autant pour les firmes francophones qu'anglophones est *affaires publiques/publics affairs*. Dans la description de leurs services, presque aucune n'utilise le terme lobbying, la plupart emploie les termes *relations gouvernementales/affaires publiques/relations avec les parties prenantes/ government relations and publics affairs* pour décrire leur offre de service. Même le lobbyiste conseil qui explique dans l'entretien avoir mis le terme lobbyiste sur sa carte d'affaire, utilise pour désigner l'activité principale de la firme où il travaille le terme *services en affaires publiques et en relations gouvernementales*. Le seul moment où le terme lobbying est mentionné dans son site internet c'est dans la partie des valeurs en expliquant que le lobbying « doit s'exercer en toute transparence et dans le respect des règles qui encadrent la profession » (Légaré et associés, 2020).

79 Entretien n°21 : lobbyiste d'entreprise, Québec, 2014.

80 Entretien n°18 : lobbyiste conseil, Ottawa, 2014.

Les cabinets de lobbyistes-conseil ou les entreprises ayant des lobbyistes pour défendre leurs intérêts ne sont pas non plus nommés comme les caractérisent les différentes lois encadrant ces lobbyistes. En effet, ces trois lois désignent ces professionnels par le terme lobbyiste avec un qualificatif spécifiant s'ils travaillent dans un cabinet, une entreprise ou au sein d'une organisation. Dans les différentes firmes, entreprises, associations très peu désignent ces individus par le terme lobbyistes, elles-mêmes ne l'emploient pas pour décrire leur fonction comme il est possible de le constater dans les différents entretiens. Dans une grande partie des firmes en affaires publiques le terme *conseiller/agent en affaires publiques ou en relation gouvernementale* est souvent utilisé plutôt que le mot lobbyiste. Des termes similaires sont employés dans les firmes anglophones *consultant/director of Public Affairs*, elles n'ont pas non plus recours au terme *lobbyist* pour désigner leurs employés. Cette situation se retrouve aussi dans les entreprises ou les organisations, les intitulés des fonctions sont pour la majorité *vice-président ; président ; responsable ; directeur des affaires publiques*. Les termes équivalents en anglais sont utilisés par les entreprises et les organisations anglophones.

La loi ne parvient pas à changer les façons de parler, et de désignation des lobbyistes canadiens, québécois et ontariens, par eux-mêmes. Malgré une harmonisation dans la forme linguistique plusieurs autres termes, que lobbyiste, sont utilisés par ces professionnels du lobbying. Cette réalité se retrouve aussi dans les systèmes d'encadrement en France et au sein de institutions européennes.

- **Systèmes français et européen**

En France, la forme linguistique pour décrire les personnes souhaitant influencer les décideurs politiques a connu une évolution dans le temps. Quatre termes se sont succédé pour parler de ce qui sera désigné comme du lobbying au 21^{ème} siècle. Au 20^{ème} siècle, le terme *groupement* était utilisé. Ce terme s'est transformé en *corporatisme* dans l'entre-deux-guerres, pour apparaître sous l'appellation *groupe* à la Libération, et pour terminer dans les années 90 par la désignation *lobbies*. Ces modes d'intervention dans la sphère publique « ont en commun le mot intérêt », ce qui leur permet de préciser que la politique est affaire d'intérêts du capital et du travail ». Il y a eu ainsi « groupement d'intérêt », « groupe d'intérêt », et finalement « représentant d'intérêt ». Jusque dans les années 70, il y avait une crainte d'une croissance importante et sans limite des lobbyistes, le lobbying était vu comme une ingérence dans le champ du pouvoir. Le mode de pensée était assez binaire, dans la mesure où la société civile et les intérêts particuliers s'opposaient à l'État, qui représentait l'intérêt général. Le principal risque encouru actuellement par la démocratie n'est plus

l'expansion du lobbying, contrairement à ce qui était pensé à la fin des années 70 , mais la crainte d'avoir des élus et une élite corrompus et des citoyens désabusés (Courty, 2018 : 56).

Avec l'instauration des premières réglementations au sein de l'Assemblée nationale en 2009 et du Sénat en 2010, les décideurs politiques ont choisi d'utiliser le terme *représentants d'intérêt* pour désigner les professionnels du lobbying, comme dénomination. Le terme, *représentant d'intérêt*, a été repris dans la loi du 9 décembre 2016 relative à *la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique* par les décideurs politiques concernant les professionnels du lobbying. Les termes *lobbyiste* et *lobbying* ne sont pas utilisés dans le texte de loi concernant l'encadrement des représentants d'intérêt. À la place du mot lobbying, les décideurs politiques ont fait le choix d'utiliser le mot *influence*. La forme linguistique n'est donc pas similaire à celle présente dans les différents systèmes d'encadrement canadiens, mais qu'en est-il de l'utilisation des termes pour désigner ces professionnels ? Est-ce que les représentants d'intérêt utilisent cet intitulé au sein des cabinets de conseil ou dans les entreprises, ou s'inscrivent-ils dans un schéma se rapprochant de celui existant au Canada ?

Peu de professionnels du lobbying se présentent comme étant des représentants d'intérêt. Comme dans les systèmes d'encadrement canadiens, plusieurs intitulés de poste ont été créés pour désigner un représentant d'intérêt. Les représentants d'intérêt utilisent les termes de *directeur en relations institutionnelles et en affaires publiques*, *directeur en relations internationales*, *responsable des institutions nationales*, *directeur des affaires européennes et internationales* ; *conseiller parlementaire auprès du gouvernement* ; *responsable relations institutionnelles et européennes*. Ce sont toutes les dénominations qui figuraient au sein de l'ancien registre de l'Assemblée nationale (Assemblée nationale, 2013), des termes similaires étaient aussi présents dans l'ancien registre du Sénat, avant la mise en place d'un registre commun par le HATVP avec la loi du 9 décembre 2016. L'instauration d'un registre commun n'a pas conduit à une harmonisation dans les différents termes utilisés pour décrire le métier de représentants d'intérêt, comme c'est le cas dans les systèmes canadiens (France, loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, 2016).

Les membres de l'*Association des professionnels des affaires publiques* (APAP) utilisent des termes similaires pour désigner la personne au sein de ces différentes entreprises en charge des relations institutionnelles/affaires publiques. Les intitulés les plus souvent utilisés de ces postes se concentrent autour de : *directeur/responsable des relations institutionnelles et européennes* ; *directeurs des relations institutionnelles* ; *directeur/responsable des affaires publiques* ; *directeur des affaires parlementaires* ; *directeur des relations avec le parlement* ; *directeur des relations extérieures* ; et

directeur des relations institutionnelles et européennes. Les entreprises, détenant une direction des affaires publiques, ont majoritairement utilisé le terme *directeur* pour désigner la personne ayant comme activité principale, ou régulière d'influencer sur la décision publique. Certaines ont préféré le terme responsable au terme directeur (APAP, adhérents, 2020).

Les cabinets de conseil, qui proposent des services concernant *les relations institutionnelles/affaires publiques/conseil en stratégie*, sans employer le mot lobbying ou influence, ont leur propre nomenclature pour désigner les individus en utilisant d'autres termes que celui de représentant d'intérêt. Une majorité des cabinets de conseil, faisant partie de l'*Association française des conseils en lobbying et affaires publiques* (AFCL), utilisent les termes suivants pour désigner des représentants d'intérêt *direct général ; président ; vice-président ; directeur général et consultant sénior/junior* (AFCL, Entreprise des adhérents, 2020). Une similitude apparaît avec les systèmes d'encadrement canadien dans la mesure où les professionnels concernés par ces encadrements n'utilisent pas le vocabulaire prévu par ces derniers. Ils ont conservé le vocabulaire qu'ils utilisaient avant la mise en place de ces réglementations. Il y a aussi une similitude dans les termes choisis autant pour les professionnels travaillant dans des cabinets de conseil/firme d'affaires publiques, que dans des entreprises et des organisations. Au sein de chaque terrain de recherche, on constate un recours aux termes *affaires publiques, et relations institutionnelles*, plutôt que d'évoquer le lobbying ou la volonté d'influencer les décideurs publics. Le vocabulaire pour désigner les représentants d'intérêt/lobbyistes est semblable d'un continent à un autre (*directeur, président, conseiller, consultant*). Un représentant d'intérêt explique les raisons pour lesquelles il n'utilise pas le mot lobbyiste et représentant d'intérêt :

« EP : Est-ce que vous pensez que la réglementation a contribué à changer la mentalité de la population ? Les termes lobbying/lobbyistes ont souvent une connotation négative.

X : Non je ne pense pas que la population, que le citoyen lambda, on lui dira lobbying il aura toujours l'idée de nous associer à la corruption au trafic d'influence. C'est le terme en lui-même qui est miné, même s'il est miné cela ne sert à rien d'employer des périphrases. On dit plutôt affaire publique, relations institutionnelles etc. Jamais sur sa carte on met le mot lobby/lobbyiste, quasiment personne ne le fait même aux États-Unis, le citoyen lambda il a tendance à associer cela à de la corruption ou du trafic d'influence. Le contexte est différent le financement des partis est très fort, tant qu'on n'aura pas réglé le financement des partis. Il y a plusieurs actes aux États-Unis depuis 1946 mais tant qu'il y aura ces

problèmes de financement des partis il y aura toujours des soucis avec les lobbyistes aux États-Unis. »⁸¹

Même si peu de représentants d'intérêt utilisent les termes représentants d'intérêt/lobbyiste pour décrire leur profession, plusieurs d'entre eux lors des entretiens utilisent le terme lobbyiste pour évoquer leur profession ou leur position :

EP : Trouvez-vous que la loi a changé la vision de la population ?

X : Pas encore, parce que cela fait fantasmer car on se dit le *lobbying* a quelque chose de mystérieux etc... Le *lobbying*, c'est défendre les intérêts, c'est juste défendre les intérêts, quelque part tout le monde est *lobbyiste*. Le syndicaliste est un peu *lobbyiste*, l'agriculteur est un peu *lobbyiste*, tout le monde est un peu *lobbyiste*, tout le monde défend ses intérêts.⁸²

Un autre représentant d'intérêt utilise le terme lobbyiste, plutôt que représentant d'intérêt pour expliquer la volonté de plusieurs lobbyistes de voir leur statut reconnu :

« X : Plusieurs *lobbyistes* se sont mobilisés pour demander la fin d'un système de faveurs. Dans le système précédent, il y avait beaucoup de favoritisme et il existait une discrimination entre différentes entreprises. Plusieurs entreprises se sont élevées contre ce traitement de faveur discriminatoire en demandant une reconnaissance du statut de *lobbyistes*. »⁸³

De la même manière que dans les systèmes d'encadrement canadiens, les professionnels du lobbying n'utilisent pas le terme *représentant d'intérêt* pour désigner leur fonction au sein d'un cabinet de conseil, dans une entreprise ou dans une organisation. Les termes utilisés par ces derniers ont une grande similitude avec ceux utilisés par leurs homologues canadiens, ontariens et québécois. Il est surprenant de constater que, lors des différents entretiens réalisés dans le cadre de cette thèse, plusieurs représentants d'intérêt utilisent le terme lobbyiste pour décrire sa profession. Bruxelles est souvent comparé à Washington concernant les lobbys, l'engouement de ces derniers pour influencer les décisions des institutions européennes explique ce comparatif. Les lobbys ont toujours eu une place importante à Bruxelles, et leur rôle a mieux été accepté par les institutions européennes que ce qui a été le cas en France.

81 Entretien n°11 : lobbyiste conseil, Paris, 2014.

82 Entretien n°11 : lobbyiste conseil, Paris, 2014.

83 Entretien n°30 : lobbyiste entreprise, Paris, 2014.

Le Parlement européen et la Commission ont signé un accord interinstitutionnel en 2011 pour encadrer les représentants d'intérêt qui souhaitent les influencer dans leurs décisions. Précédemment les deux institutions avaient leur propre registre non obligatoire associé à un code de conduite, que les représentants d'intérêt devaient respecter quand ils s'inscrivaient aux différents registres. Cet accord interinstitutionnel a permis d'instaurer un registre de transparence commun aux deux institutions, ainsi qu'un code de conduite, sans avoir un caractère obligatoire. Dans cet accord, les deux institutions ont choisi les termes suivants pour désigner la population concernée par le registre : « *organisation ou personne* agissant en qualité d'indépendant qui participe à l'élaboration et à la mise en place des politiques de l'Union européenne » (Union européenne, 2014). Les institutions ont opté pour une double focale, les individus et les organisations, pour le registre alors que les autres systèmes canadiens et français ont préféré une seule focale : les individus. La décision de ces deux institutions d'instaurer un registre s'explique dans l'accord interinstitutionnel. Les termes *organisation ou personne* ont été choisis, plutôt que représentant d'intérêt (Courty et al., 2018 : 56). Par contre, dans le code de conduite commun à ces deux institutions, ces dernières ont opté pour l'expression *représentant d'intérêt*, plutôt que de reprendre les termes de l'accord pour désigner les professionnels du lobbying.⁸⁴ Même si les termes *représentants d'intérêt* ne sont pas utilisés dans l'accord interinstitutionnel permettant d'encadrer les professionnels du lobbying, le Parlement a recours à ces termes lorsqu'il aborde la question de la transparence et de l'éthique. Ce dernier a consacré une partie de son site internet aux questions de transparence et d'éthique, en tant qu'institution représentant l'ensemble des citoyens de l'Union. Le Parlement utilise deux expressions concernant les professionnels du lobbying. Quand il est question d'un groupe d'individu ayant la volonté d'influencer le Parlement, ce dernier le désigne sous l'appellation *groupe de pression* (Parlement européen, 2020), alors que quand ce sont des professionnels qui représentent les intérêts de leur client le Parlement les désigne comme *représentants d'intérêt* (Médiateur européen, 2017).

La Commission européenne, pour sa part, utilise les termes *représentant d'intérêt* dans la section de son site internet consacré au registre de transparence, même si dans les explications qu'elle fournit concernant les relations qu'elle entretient avec les représentants d'intérêt, elle n'utilise plus *représentant d'intérêt*. En effet, la commission européenne reprend les termes utilisés dans le texte de l'accord interinstitutionnel : « Dans le cadre de l'engagement de la Commission en matière de transparence, les commissaires, les membres de leur cabinet et les directeurs généraux publient des informations sur les réunions tenues *avec des organisations ou des personnes agissant en qualité*

84 Cf. Annexe 6 : Code de conduite au sein du Parlement et de la Commission

d'indépendants » (Commission européenne, Registre de transparence, 2020) Ces deux institutions utilisent par moment les termes de l'accord interinstitutionnel, et à d'autres moments le terme représentant d'intérêt pour désigner les professionnels du lobbying, mais qu'en est-il de leur part ?

Comme dans les autres terrains de recherche, peu de professionnels du lobbying utilisent les termes représentant d'intérêt et/ou lobbyiste pour désigner leur métier. Une similitude apparaît dans la nomenclature utilisée au sein des cabinets de conseil bruxellois, avec les autres cabinets de conseil au Canada et en France. Dans l'ensemble des cabinets de conseil les termes lobbying, influence ou représentant d'intérêt, sont peu souvent mentionnées. Les entreprises offrent leurs services pour développer la « communication dont le but est d'aider leurs clients à bouger, inspirer, engager et diriger les gens dans une direction favorable » (Burson, Cohn et Wolfe, 2020), alors que d'autres se présentent comme « un cabinet de conseil en stratégies d'influence auprès des institutions européennes » (Athenora Consulting, 2020). Ces différentes entreprises de conseils utilisent un vocabulaire similaire à leurs homologues canadiennes et françaises pour désigner les représentants d'intérêt : *président, directeur, conseiller, consultant junior/sénior*, comme l'explique un représentant d'intérêt :

« EP : Pouvez-vous vous présenter et me présenter votre entreprise ?

X : Je travaille dans une société de conseil depuis plusieurs années, nous avons plusieurs clients dans des secteurs différents, je peux autant travailler sur des dossiers pour faire de la stratégie de communication avec un cadre assez large, alors que dans d'autres dossiers je vais être spécialiste du sujet. Je suis donc consultante pour cette société, je fais beaucoup d'affaires publiques, nom qu'on donne au lobbying, cependant on préfère utiliser le terme affaires publiques. Ma charge de travail se découpe entre 80% à faire des affaires publiques et 20% à faire de la communication. »⁸⁵

Il est possible de constater qu'il y a une démarche volontaire de la part de la société pour éviter d'employer le terme lobbying en favorisant des termes plus englobants comme *communication et affaires publiques*. Ce représentant d'intérêt explique la raison de l'utilisation d'autres termes que *lobbying, représentant d'intérêt / lobbyiste* :

85 Entretien n°33 : lobbyiste conseil, Bruxelles, 2014.

« EP : Comment expliquez-vous que vous n'utilisez pas les termes lobbyistes / lobbying ?
L'accord interinstitutionnel et le registre de transparence n'a pas changé la mentalité de la population sur le lobbying ?

X : Je ne trouve pas que l'accord et le registre n'ont eu un impact direct sur la population ni sur la vision négative que le terme lobbying peut porter. La connotation négative liée au terme lobbying est toujours présente. Beaucoup de gens associent encore le lobbying à de la corruption. Cette situation explique que plusieurs cabinets ont choisi de conserver les termes *affaires publiques* plutôt que d'utiliser les termes lobbyistes/lobbying. Par contre, l'instauration de ce registre de transparence et l'accord ont quand même eu un impact dans une certaine tranche de la population de Bruxelles, celle qui est concernée directement par cette réglementation. »⁸⁶

Cette partie a permis d'analyser comment les décideurs politiques ont bâti les différentes réglementations concernant les représentants d'intérêt/lobbyistes. Dans un premier temps, il a été démontré que tous ces systèmes d'encadrement ont pris la forme d'un registre obligatoire ou non, associé à un code de déontologie/de conduite pour les représentants d'intérêt/lobbyistes inscrits dans les différents registres. Précédemment à ces registres, l'autorégulation était la norme concernant la profession du lobbying, même si certaines associations de lobbyistes avaient instauré leur propre code de conduite comme ce fut le cas en France. Dans un second temps, il a été analysé la forme linguistique de ces réglementations. Dans tous les terrains, il a été mis en évidence que les professionnels du lobbying n'utilisent pas les termes présents dans les différentes lois/accords, car ils ont leur propre vocabulaire pour décrire leur profession. Certains termes sont similaires d'un système d'encadrement à un autre. En revanche, il est presque impossible de démontrer l'influence canadienne sur les autres systèmes d'encadrement. En effet, les termes utilisés par les différents professionnels du lobbying étaient déjà présents avant l'instauration des différentes réglementations, qui n'ont pas modifié les termes utilisés par ces derniers. Ces réglementations ont aussi permis l'instauration de sanctions pour les professionnels du lobbying en cas de manquement aux règlements. Existe-il pour autant des similitudes entre ces différentes réglementations concernant les sanctions pour les représentants d'intérêt/lobbyiste ?

86 Entretien n°40 : lobbyiste conseil, Bruxelles, 2014.

b. Quelle similitude des sanctions ?

Dans chaque système d'encadrement, plusieurs outils ont été créés permettant de réguler la relation entre les décideurs politiques/titulaires d'une charge publique, et les lobbyistes/représentants d'intérêt. On retrouve la mise en place d'un registre obligatoire dans certains cas obligatoires, un code de conduite/déontologie pour les lobbyistes/représentants d'intérêt, un organe ou une administration ayant pour mission de gérer ces différents dispositifs regroupant les différentes mesures mis en place par ces encadrements. Peu importe que le système soit obligatoire, en cas de manquement que cela soit pour la loi/règlement ou au code de conduite/déontologie, plusieurs sanctions sont prévues allant d'une simple amende, d'une radiation du registre partielle ou définitive à une peine d'emprisonnement. Le Canada, souvent cité comme étant le modèle à atteindre, a-t-il été une source d'inspiration pour les autres systèmes et si une similitude existe entre eux.

Tableau n° 13 : Les sanctions en cas de manquement aux différents lois et accords

	Pouvoirs des commissaires /HATVP/ SCRT	Amendes et peines en cas de manquement aux réglementations	Limites des sanctions
Canada	Pouvoir d'enquête Pouvoir d'assigner Rendre un rapport d'enquête	Par procédure sommaire, une amende maximale de 50 000 \$ et un emprisonnement maximal de six mois, ou l'une de ces peines Par mise en accusation, une amende maximale de 200 000 \$ et un emprisonnement maximal de deux	Le Commissaire n'instruit pas instruire le dossier, Le Commissaire doit déléguer à la GRC pour l'instruction des dossiers

		<p>ans, ou l'une de ces peines</p> <p>Interdiction d'exercer la profession de lobbyistes pour une période maximum de deux ans</p>	
Québec	Pouvoir d'enquête	<p>Manquement grave ou répétée aux obligations des lobbyistes. La sanction encourue est interdiction de s'inscrire sur le registre ou radiation de ce registre. (Ne peut excéder un an)</p> <p>Entraver l'action du Commissaire est passible d'une amende de 500\$ à 5 000.</p> <p>Fausse déclaration ; faux avis est passible d'une amende de 500 \$ à 25 000 \$.</p> <p>Non-respect du code de déontologie est passible d'une amende de 500 \$ à 25 000 \$.</p>	<p>Le Commissaire n'a pas le pouvoir de poursuivre</p> <p>Manque d'indépendance du Commissaire face au Parlement</p> <p>Aucune peine de prison n'est prévue</p>

		Entrave l'action du Commissaire est passible d'une amende de 500 \$ à 5 000 \$.	
Ontario	Pouvoir d'enquête Obliger à fournir des informations lors de ces enquêtes	Interdiction d'exercer pendant un maximum de deux ans Rendre public les informations sur les lobbyistes radiés	Aucun code de conduite Aucune amende ou sanction pénale ; divulguer seulement le nom et retrait du registre
France	Pouvoir d'enquête Obliger à fournir des informations lors de ces enquêtes Rendre un avis sous deux mois	1 an d'emprisonnement 15 000 euros d'amende Période probatoire pendant trois ans	
Parlement européen et Commission européenne	Effectuer des contrôles aléatoires Traitement des plaintes	Lorsque le SCRT constate un cas répété de non-coopération ou de comportement inapproprié ou un cas de grave non-respect du code de conduite, l'organisation ou la personne enregistrée concernée est radiée du registre pour une période	Le registre de transparence n'est pas obligatoire Aucun pouvoir d'enquête

		d'un an ou de deux ans Cette mesure figure publiquement dans le registre	
--	--	---	--

Sources : Gouvernement du Canada, « Règlement », *Gouvernement du Canada*, [En ligne], 2020, <https://lois.justice.gc.ca/fra/lois/L-12.4/page-6.html#h-331058>, (page consultée le 3 septembre 2020).

Publications Québec, « Loi sur la transparence et l'éthique en matière de transparence », *Publication Québec*, [En ligne], <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/T-11.011>, 2020, (page consultée le 2 septembre 2020). Ontario, « Loi de 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes », *Ontario*, [En ligne],

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:32014Q0919\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:32014Q0919(01)), (page consultée le 3 septembre 2020)

Légifrance, « Loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique », *Légifrance*, [En ligne],

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033558528/>, (page consultée le 3 septembre 2020) ; EUR-Lex,

« Accord entre le Parlement européen et la Commission européenne sur le registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne », *EUR-Lex*, [En ligne],

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:32014Q0919\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:32014Q0919(01)), (page consultée le 3 septembre 2020).

Le tableau permet de remarquer que quatre terrains sur cinq octroient un pouvoir d'enquête à la personne en charge de faire appliquer la réglementation. Seul le système européen n'a pas octroyé un pouvoir d'enquête aux responsables du registre de transparence, ils peuvent seulement effectuer des vérifications dans les informations fournies par les représentants d'intérêt dans le registre. Ils traitent également les plaintes qu'ils reçoivent concernant les représentants d'intérêt.

Ce pouvoir d'enquête se décline différemment d'un terrain à un autre. En effet, le système fédéral canadien prévoit que le Commissaire dispose de plusieurs pouvoirs pour mener son enquête. Quand il juge cette dernière recevable, il peut convoquer des témoins pour qu'ils puissent déposer leur témoignage oralement ou par écrit, sous la foi du serment, ou produire les documents et autres pièces qu'il croit utiles à son enquête. Il peut aussi demander que les témoins prêtent serment, tout recueillant tous renseignements qui soient ou non admissibles en preuve dans un tribunal. Bien entendu la personne qui est concernée par une enquête a la possibilité de donner son point de vue. Elle ne sera pas poursuivie pour une autre procédure, sauf le cas où elle est poursuivie pour infraction à l'article 131 du code criminel, pour parjure, relativement à ses dépositions. L'enquête menée par le commissaire est secrète (France, loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, 2016).

L'article 10.4 de la loi sur le lobbying permet au Commissaire « de faire des enquêtes quand ce dernier a des raisons de croire, notamment sur le fondement de renseignements qui lui ont été transmis par un parlementaire, qu'une enquête soit nécessaire au contrôle d'application du code ou de la présente

loi. La loi prévoit aussi des cas où le Commissaire peut refuser d'enquêter ou de poursuivre une enquête s'il estime »⁸⁷ :

- « Que l'affaire visée pourrait avantageusement être traitée en conformité avec la procédure prévue par une autre loi fédérale ;
- Que les conséquences de cette affaire ne sont pas suffisamment importantes ;
- Que cela serait inutile en raison de la période écoulée depuis le moment où l'affaire a pris naissance ;
- Que cela est opportun pour tout autre motif justifié. »⁸⁸

La loi québécoise prévoit d'octroyer les mêmes pouvoirs au commissaire au lobbyisme pour mener les enquêtes que son homologue canadien. Le commissaire au lobbyisme peut, de sa propre initiative ou sur demande, faire des enquêtes s'il a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu manquement à une disposition de la présente loi ou du code de déontologie. Il a aussi la possibilité d'autoriser spécialement toutes personnes à faire ces enquêtes. Dans le cadre d'une enquête, le commissaire ainsi que toutes personnes qu'il autorise spécialement à enquêter sont, pour les fins de l'enquête, investies des pouvoirs d'immunité des commissaires nommés en vertu de la loi sur les commissions d'enquête. Le Commissaire a le pouvoir d'agir ou d'autoriser quelqu'un de le faire comme inspecteur pour vérifier l'application des dispositions de la présente loi ainsi que du code de déontologie.

La loi ontarienne s'inscrit dans la continuité des deux précédentes, la loi de 1988 sur l'enregistrement des lobbyistes prévoit que le registrateur peut mener une enquête pour établir si une ou plusieurs personnes n'ont pas respecté une disposition de la présente loi ou des règlements. Le registrateur a plusieurs pouvoirs quand il mène une enquête étant donné « qu'il peut exiger de toute personne qu'elle fournisse les renseignements qu'elle détient si le registrateur est d'avis qu'ils sont pertinents dans le cadre de l'enquête ; exiger de toute personne qu'elle produise les documents ou les choses qu'elle a en sa possession ou sous son contrôle si le registrateur est d'avis qu'ils sont pertinents dans le cadre de l'enquête ; préciser la date limite, raisonnable dans les circonstances, à laquelle les renseignements, documents ou choses doivent être fournis ou produits. Il peut aussi exiger de toute personne qu'il juge en mesure de fournir des renseignements pertinents dans le cadre de l'enquête,

87 Cf. Annexe 1 : Code de déontologie des lobbyistes canadiens

88 Cf. Annexe 1 : Code de déontologie des lobbyistes canadiens

qu'elle se présente en personne ou par des moyens électroniques et l'interroger sous serment ou affirmation solennelle ». ⁸⁹

Dans le système français, la HATVP a dans ses missions de faire respecter les articles 18-3 et 18.5 de loi Sapin 2. Ces articles regroupent les informations obligatoires que les représentants doivent fournir (Art. 18-3) ; les actions interdites (Art. 18-4) et faire respecter les règles applicables au sein de chaque institutions (Art. 18-5) (France, loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, 2016). À la différence des autres systèmes d'encadrement, le directeur de la direction des contrôles des représentants d'intérêt doit passer devant le tribunal pour avoir le droit d'agir (HATVP, Organisation, 2020). Les autres commissaires n'ont pas besoin de passer devant un tribunal pour agir ou récupérer des documents. En revanche, la HATVP peut mettre en demeure les représentants d'intérêt pour les obliger à fournir des documents manquants.

La Commission et le Parlement européens se démarquent des quatre autres systèmes d'encadrement pour les représentants d'intérêt, du fait que l'instauration d'un accord interinstitutionnel n'a pas rendu obligatoire l'inscription au registre. Cependant dernièrement, les députés européens ont pris la décision de ne recevoir que les représentants d'intérêt inscrits sur le registre de transparence. Cette décision est encouragée par la Commission européenne souhaitant apporter plus de transparence dans ses relations avec les représentants d'intérêt.

Le secrétaire commun du registre de transparence gère la gestion du registre et du code de conduite. En revanche, il n'a pas le pouvoir d'instruire les dossiers comme ses homologues canadiens et français. Le secrétaire effectue des contrôles aléatoires sur les enregistrements des représentants d'intérêt. En revanche, il existe une procédure en cas de non-respect du code de conduite par les représentants d'intérêt. « Toute personne peut, en complétant le formulaire de contact type figurant sur le site internet du registre, lancer une alerte ou déposer une plainte concernant un éventuel non-respect du code de conduite. Le dépôt d'une plainte se fait grâce au formulaire auprès du secrétaire commun du registre de transparence, les plaintes doivent indiquer les dispositions du code de conduite, qui, selon le plaignant, n'ont pas été respectées. Si dès le départ, le secrétaire commun du registre de transparence estime qu'il est clair que le non-respect n'est pas intentionnel, il peut requalifier la plainte en « alerte » (Union européenne, Accord interinstitutionnel, 2014).

89 Cf. Annexe 1 : Code de déontologie des lobbyistes canadiens

Les systèmes français et bruxellois ne s'inscrivent pas dans la continuité du système fédéral canadien dans la mesure où dans ces deux systèmes il n'est pas prévu d'octroyer un pouvoir d'enquête aux responsables de l'HATV et du Secrétariat commun du registre de transparence. Même si les systèmes canadiens et québécois apparaissent les plus aboutis, concernant les pouvoirs d'enquête des deux commissaires, ils présentent quand même de grandes limites qui ont d'importantes répercussions sur l'application des sanctions en cas de manquements. En effet aussi bien dans le système fédéral canadien que dans celui du Québec, les commissaires n'ont pas le pouvoir de poursuivre les individus commettant une infraction. Cette situation est présente dans le système Québécois étant donné que le Commissaire au lobbying soumet au directeur des poursuites criminelles et pénales tout rapport d'enquête dans lequel il constate qu'il y a un manquement à une disposition de la présente loi ou du code de déontologie. Le Commissaire peut aussi rejeter de façon sommaire toute demande d'enquête qu'il estime frivole ou manifestement mal fondée. Dans ce cas-ci il informe les personnes concernées que leur dossier ne sera pas recevable.

Le commissaire au lobbying n'a pas le pouvoir de poursuivre les individus ayant commis une infraction à la loi ou à toute autre loi fédérale ou provinciale. Il en avise un agent de la paix compétent pour mener une enquête relative à l'infraction, et le Commissaire suspend sans délai son enquête en cours. Le Commissaire doit arrêter son enquête, si ce dernier se rend compte qu'elle fait l'objet d'une enquête menée dans le but de décider si une infraction à la présente ou toutes autres lois a été commise, ou qu'une accusation a été portée à l'égard du même objet. Le Commissaire rend un rapport dans lequel il motive ses conclusions qu'il remet au président de chaque chambre du Parlement, qui le dépose immédiatement devant la chambre qu'il préside, ou si elle ne siège pas dans les quinze premiers jours de séances ultérieures. Le rapport peut faire état, si le commissaire estime que l'intérêt public le justifie, de renseignements concernant tout paiement reçu ou toute dépense engagée par la personne qui est tenue de fournir une déclaration (Union européenne, Accord interinstitutionnel, 2014).

Même si la loi prévoit des amendes et des peines de prison différentes en fonction des infractions, ces dernières ne sont pas toujours facilement applicables ce qui peut s'expliquer par le fait que le Commissaire n'a pas le pouvoir de procéder à des poursuites comme le précise un fonctionnaire du Commissariat au lobbying du Canada :

« L'application des sanctions et des peines de prison ne se fait pas toujours dans les cas d'infractions. Effectivement, il faut rappeler que le Commissaire a le pouvoir d'effectuer des enquêtes quand il est question d'infraction à la *loi sur le lobbying* ou au code de

déontologie. Cependant, ce n'est pas le commissariat au lobbying qui a le pouvoir de sanctionner. Dans le cas d'une infraction à la loi, une fois leur enquête terminée et lorsque les membres du commissariat au lobbying ont pu récolter assez de preuves pour prouver cette infraction, ils sont dans l'obligation de référer le dossier à la Gendarmerie royale du Canada (GRC) qui a le pouvoir de procéder à des poursuites. Cependant, même si les preuves sont suffisantes dans l'ensemble des enquêtes aucune poursuite n'a jamais été engendrée par la GRC. Cette situation s'explique par le fait que ce type de crime commis par des « cols blancs » ne représente pas une priorité dans les enquêtes de la GRC. Ce qui a comme principale conséquence de diminuer énormément le pouvoir du Commissaire, mais surtout la peur d'être sanctionné si le lobbyiste est reconnu coupable de fraude à la loi sur le lobbying. Aucune accusation n'a été portée à ce jour. Le commissaire a déposé 8 rapports d'enquête au Parlement, concluant que 10 lobbyistes avaient enfreint le code de conduite. Lors de la récente révision législative de la législation, le commissaire a recommandé qu'un système de sanction pécuniaires soit mis en place pour combler l'écart de sanctions qu'elle voit. L'expérience des autres juridictions, comme la province de la Colombie-Britannique, suggère que le fait d'avoir le pouvoir d'évaluer ces sanctions a amélioré la conformité – ils ont observé une augmentation de 70% des inscriptions depuis l'introduction en 2010 de ces sanctions. »⁹⁰

Depuis cet entretien, trois dossiers ont été transmis à la Gendarmerie Royale du Canada. Ils ont abouti à des condamnations qui se sont traduites par une interdiction pour une durée limitée d'exercer la profession de lobbyiste, et par le paiement d'amendes.

Une enquête menée par le Commissariat au lobbying a révélé que M. Skaling n'avait pas enregistré ses activités en tant que lobbyiste-conseil pour le compte du *Réseau canadien pour les soins respiratoires* (RCSR), un organisme à but non-lucratif. L'affaire a été renvoyée à la GRC et, suite à l'enquête de la GRC, une accusation a été portée contre M. Skaling le 29 janvier 2013. La poursuite subséquente de M. Skaling a donné lieu à un plaidoyer de culpabilité le 31 juillet 2013. M. Skaling a été condamné à une amende de 7 500 \$. La Commissaire, en vertu de l'article 14.01, a interdit à M. Skaling d'exercer des activités de lobbyistes pour une période de quatre mois (Commissariat au lobbying du Canada, 2018).

90 Entretien n°16 : fonctionnaire Commissariat au lobbying, Ottawa 2014.

Une seconde enquête a été menée par le Commissaire qui a été transmise à la GRC en novembre 2013 : la commissaire au lobbying a déterminé qu'elle avait des motifs raisonnables de croire que M. James Carroll n'avait pas enregistré ses activités en tant que lobbyiste-conseil. Le dossier a été envoyé à la GRC et M. Carroll fut accusé d'avoir omis d'enregistrer son engagement envers la Vie Executive Health Centre. Le 8 avril 2016, déclaré coupable par la Cour de justice de l'Ontario, il fut condamné à une amende de 20 000 \$. M. Carroll a interjeté appel de cette décision. Le 11 avril 2017, la Cour supérieure de justice de l'Ontario a rejeté l'appel de M. Carroll, maintenant la condamnation et l'amende. La Commissaire a tenu compte d'un certain nombre de facteurs concernant l'infraction de M. Carroll et a déterminé qu'une interdiction d'exercer des activités de lobbying enregistrables pour une période de neuf mois constituait une période appropriée. Une dernière enquête concernant M. Pouts a été menée par la GRC. M. Pouts pour avoir omis d'enregistrer quatre mandats à titre de lobbyiste-conseil et après avoir plaidé coupable, fut condamné à une amende de 9 000 \$ par la Cour du Québec. Ces condamnations sont le résultat d'un dossier qui fut transmis à la GRC par le Commissariat au lobbying en mars 2013. Il a eu de plus une interdiction durant deux mois d'exercer toutes activités de lobbying (Commissariat au lobbying du Canada, 2018).

Le tableau n°13 permet de faire une seconde constatation : le système fédéral canadien est celui qui prévoit le plus de sanctions et les plus importantes concernant un manquement à la loi ou au code de conduire. Il est possible de constater que le système canadien et le système français ont opté pour le même type de sanctions avec cependant des gradations différentes. Alors que les systèmes ontariens, bruxellois ont adopté un schéma de sanctions similaires. Le système québécois se trouve entre les systèmes canadien et français étant donné qu'il prévoit des amendes, sans pour autant prévoir des peines de prison ; et les systèmes ontarien et bruxellois prévoient la radiation d'un représentant d'intérêt du registre.

Le système canadien est le plus abouti en termes de sanctions. Des amendes ainsi que des peines de prison sont prévues pour toute personne fournissant des déclarations fausses ou trompeuses, ou omettant de les fournir. Quand il est question d'une procédure sommaire, l'amende encourue peut atteindre un maximum de 50 000 \$ et un emprisonnement maximal de six mois, ou l'une de ces peines. Pour une mise en accusation, une amende maximale de 200 000 \$ et un emprisonnement maximal de deux ans, ou l'une de ces peines. Quiconque contrevient à toutes dispositions de la présente loi ou aux règlements commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, une amende maximale de 50 000 \$. Le Commissaire a aussi le pouvoir d'interdire, s'il l'estime nécessaire dans l'intérêt public, à un individu toutes communications pendant une période maximale de deux ans, quand ce dernier reconnaît sa culpabilité pour une infraction à la

présente loi. Aucune poursuite par voie de procédure sommaire ne peut être engagée au titre du présent article plus de cinq ans après la date où le commissaire a eu connaissance des éléments constitutifs de l'infraction et, en tout état de cause, plus de dix ans après la date de la prétendue perpétration. Finalement, le Commissaire peut faire le choix de procéder à la publication de l'infraction, du nom de son auteur, de la peine imposée et, le cas échéant, de l'interdiction imposée. (Commissariat au lobbying du Canada, 2018).

Le système français s'inscrit timidement dans la logique du système fédéral, étant donné que les sanctions prévues sont moins élaborées. Tout représentant d'intérêt qui ne communique pas de sa propre initiative ou à la demande de la Haute Autorité, « les informations qu'il est tenu de communiquer à cette dernière en application de l'article 18-3 est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende ». De plus, « le fait, pour un représentant d'intérêt auquel la *Haute Autorité pour la transparence de la vie publique* a préalablement adressé, en application de l'article 18-7, une mise en demeure de respecter les obligations déontologiques prévues à l'article 18-5, de méconnaître à nouveau, dans les trois années suivantes, la même obligation est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende » (France, loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, 2016). Autant l'Assemblée nationale que le Sénat ont instauré un code de conduite, que les représentants d'intérêt doivent respecter quand ils sont dans ces lieux. Avec l'instauration de la loi Sapin II, les registres de l'Assemblée et du Sénat sont devenus un seul et même registre national géré par la HATVP. Néanmoins, l'application et le respect de ces deux codes de conduite sont gérés par le Bureau de l'Assemblée nationale et par le Bureau du Sénat. Un manquement au code de conduite de l'Assemblée nationale par ceux qui s'enregistrent ou par leurs représentants peut conduire le Bureau, après instruction, à la suspension ou la radiation du registre ; cette décision peut être publiée sur le site internet. En cas de manquement aux règles déontologiques du Sénat, un membre du Sénat a la possibilité de saisir le Comité de déontologie parlementaire qui instruira le dossier et qui prendra une décision.

Le Québec prévoit pour sa part loi des sanctions pénales pour toutes personnes ne respectant pas les obligations d'inscription sur le registre, ainsi que toutes les règles concernant les activités de lobbying quand les individus ont été titulaires d'une charge publique précédemment ou ayant travaillé dans certains lieux comme un ministère. Si une infraction est constatée, le lobbyiste est passible d'une amende de 500 \$ à 25 000 \$ (Québec, Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, 2002). La loi prévoit également que si le Commissaire constate qu'un lobbyiste manque de façon grave et répétée aux obligations qui lui sont imposées par la loi ou le code de déontologie, ce dernier peut interdire l'inscription de ce lobbyiste au registre ou ordonner sa radiation sur ce registre.

Cependant, l'interdiction ou la radiation ne peut pas dépasser un an à compter de la date à laquelle la décision du commissaire devient exécutoire. Avant que cette radiation ou cette interdiction soit appliquée, le Commissaire doit informer le lobbyiste en question de son intention et des motifs sur lesquels celle-ci est fondée et l'informer, le cas échéant, de la teneur des plaintes qui le concernent. Il doit aussi permettre au lobbyiste de présenter ses observations et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter son dossier. Cette interdiction d'exercer se retrouve dans le système ontarien. En effet, si la constatation que fait le registrateur, en application de l'article 17.6, « consiste à ce qu'une personne n'a pas respecté une disposition de la présente loi ou des règlements, le registrateur peut, en tenant compte de la gravité du non-respect, du nombre de cas passés de non-respect de la part de la même personne et du nombre de déclarations de culpabilités antérieures dont elle a fait l'objet pour des infractions à la présente loi, et s'il est d'avis qu'il soit dans l'intérêt public de le faire, prendre l'une des mesures suivantes ou les deux : interdire à la personne concernée d'exercer des pressions pendant une période d'au plus deux ans ; sous réserve du paragraphe, rendre publics les renseignements suivants : le nom de la personne concernée ; une description du non-respect ; tout autre renseignement que le registrateur estime nécessaire pour expliquer la constatation de non-respect » (Québec, Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, 2002).

Au sein de l'Union européenne, lorsque le secrétaire commun du registre de transparence constate un cas répété de non-coopération ou de comportement inapproprié ou un cas grave de non-respect du code de conduite, l'organisation ou la personne enregistrée concernée est radiée du registre pour une période d'un ou deux ans et cette mesure figure publiquement dans le registre (Québec, Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, 2002). L'accord interinstitutionnel prévoit différentes sanctions en fonction de l'infraction au code de conduite, cela ne concernant pas les informations du registre étant donné que ce dernier n'est pas obligatoire.

Tableau n° 14 : Les mesures disponibles en cas de non-respect du code de conduite

	Types de non-respect	Mesure	Publication de la mesure dans le registre	Décision formelle de retrait de l'accès aux bâtiments du Parlement européen

1	Non-respect immédiatement corrigé (18)	Notification écrite prenant acte des faits et de leur correction	Non	Non
2	Non-coopération avec le SCRT (19 et 21)	Radiation du registre, désactivation de l'autorisation d'accès aux bâtiments du Parlement européen et perte du bénéfice d'autres incitations	Non	Non
3	Comportement inapproprié (20 et 21)	Radiation du registre, désactivation de l'autorisation d'accès aux bâtiments du Parlement européen et perte du bénéfice d'autres incitations	Non	Non
4	Non-coopération répété et délibérée ou comportement inapproprié répété (22) et/ou grave non-respect du code de conduite	a) Radiation du registre pendant un an et retrait formel de l'autorisation d'accès aux bâtiments du Parlement européen (en tant que représentant accrédité d'un groupe d'intérêt). b) Radiation du registre pendant deux ans et retrait formel de l'autorisation d'accès aux bâtiments du Parlement européen (en tant que représentant accrédité d'un groupe d'intérêt).	Oui, sur décisions des secrétaires généraux du Parlement européen et de la Commission européenne	Oui, sur décision du collège des questeurs

Source : Journal officiel de l'UE, « Accords interinstitutionnels », *Journal officiel de l'Union européenne*, [En ligne], 2014, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0919\(01\)&from=fr](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0919(01)&from=fr), (page consultée le 15 janvier 2019).

Le postulat de départ est de se demander si tous les terrains ont instauré des sanctions similaires en cas de manquement à la loi ou au code. Cependant, il est possible de constater des différences autant entre les sanctions instaurées dans les terrains nord-américains que ceux en Europe. Ces différences apparaissent dans le processus pour constater ces sanctions, ainsi que dans l'application de celles-ci. La logique répressive du système fédéral canadien se retrouve plus dans le système français que dans les autres systèmes. Alors que le système de sanction ontarien pour sa part se rapproche plus du système des institutions européennes que de ses homologues canadiens.

c. Vers un renforcement de la légitimité du rôle des représentants d'intérêt / lobbyistes ?

L'instauration de ces différentes réglementations ont permis d'atteindre plusieurs objectifs, s'inscrivant dans un schéma plus global d'une plus grande transparence au sein de la sphère politique et économique, souvent touchée par des vagues de scandales politico-économiques. Ces différentes réglementations fournissent des renseignements sur les représentants d'intérêt/lobbyistes qui entretiennent des relations avec les titulaires d'une charge publique/décideurs politiques. Ils donnent des informations sur leur entreprise et sur les clients/entreprises qu'ils représentent auprès des décideurs politiques. Cette transparence passe aussi par l'accessibilité à leurs registres, et leurs informations, par la population qui souhaite les consulter. Ces registres ont également permis de voir quel décideur public était approché par les représentants d'intérêt/lobbyistes et sur quel dossier. En plus du registre, un code de conduite/déontologie a été instauré dans chaque système pour définir le comportement acceptable ou non que chaque lobbyiste/représentant d'intérêt doit avoir dans sa relation avec les décideurs politiques. Ces codes ont permis d'instaurer un cadre comportemental pour les représentants d'intérêt/lobbyistes qui peuvent être sanctionnés de différentes manières s'ils ne le respectent pas.

Ces réglementations ont de plus pour vocation d'enrayer les problèmes qui peuvent être associés au côté obscur de la profession de représentants d'intérêt/lobbyistes. Logiquement, en instaurant un registre, obligatoire ou non, un code de conduite/déontologie, des sanctions appliquées par une administration créée spécialement pour l'application de ces réglementations, il ne devrait plus y avoir de dérives possibles. Ces dérives peuvent prendre la forme de collusions d'intérêt, de conflit d'intérêts, de corruptions ainsi que d'importants scandales politico-économiques. La volonté de ces gouvernements de vouloir une plus grande transparence dans leurs relations avec les représentants

d'intérêt/lobbyistes se comprend étant donné que ces derniers veulent regagner la confiance des citoyens. Cette confiance passe par cette transparence, ainsi que l'écoute des divers groupes de la société civile qui essaient d'alerter les gouvernements sur des situations alarmantes, où la transparence n'est pas de mise et sur le fait que, bien souvent, les réglementations doivent être approfondies pour réellement la mettre en place.

L'analyse proposée par les chercheurs est de voir si la réglementation est respectée par les représentants d'intérêt/lobbyistes, et si elle apporte la transparence tant souhaitée par les décideurs publics. Tout en soulignant les limites et les lacunes de chaque système, et en proposant des améliorations devant être apportées pour enrayer ces limites et lacunes, peu d'entre eux s'intéressent aux conséquences que ces réglementations peuvent avoir sur la population. Plusieurs interrogations peuvent être soulevées sur les conséquences, positives ou négatives, auxquelles les représentants d'intérêt/lobbyistes ont dû faire face avec l'arrivée de ces différents encadrements. Est-ce que ces réglementations ont eu un impact sur leur méthode de travail ? La majorité des lobbyistes rencontrés, au cours de cette thèse, expliquent que leur méthode de travail n'a pas changé, car plusieurs font partie d'associations ou de cabinets qui avaient déjà instauré un code de déontologie/conduite. Ces professionnels n'ont pas attendu que les décideurs publics se positionnent sur ces questions étant donné qu'ils avaient déjà, pour beaucoup, une éthique professionnelle se déclinant sous forme d'un code de déontologie. Dans certains systèmes, la présence des représentants d'intérêt/lobbyistes n'est pas toujours bien acceptée ni reconnue comme étant un élément important pour la démocratie, et le processus décisionnel dans la sphère politique. Le questionnement proposé dans cette partie est de se demander si l'instauration d'une réglementation a permis à ces professionnels d'obtenir une reconnaissance officielle de leur travail ainsi qu'une légitimité au sein de cette démocratie et de ce processus décisionnel politique ?

i. Les systèmes : canadien, québécois et ontarien

Le crédit de légitimité obtenu par les lobbyistes canadiens, ontariens et québécois autant dans la sphère politique qu'économique, est arrivé plus rapidement et facilement que pour leurs homologues français et bruxellois. « Le lobbying au Canada est perçu comme une activité normale faisant partie intégrante de la sphère politique » (Beaufort, 2015 : 42). Les systèmes au Canada, au niveau fédéral, en Ontario et au Québec ont permis cette légitimité grâce à un double phénomène : son institutionnalisation et son encadrement. (Hudon, 1998 : 184-207). Ces trois systèmes, avant d'instaurer une loi ainsi qu'un code de conduite pour les lobbyistes, avaient laissé les lobbyistes s'autoréguler. Ce qui revient à dire que les lobbyistes avaient une existence sans pour autant que leur

légitimité provienne des différents gouvernements en place, autant au niveau fédéral qu'au niveau provincial. Les lobbyistes s'étaient donc octroyés une place grâce à leur travail, sans pour autant que celle-ci soit officiellement reconnue. Un grand nombre de lobbyistes évoluant au niveau fédéral ne souhaitaient pas la mise en place d'une loi, et d'une réglementation pour leur profession. Étant donné que les lobbyistes étaient bien acceptés dans ces différents systèmes, ils ne recherchaient pas une reconnaissance officielle de leur profession de la part des différents gouvernements, ce statut leur convenant parfaitement.

Les systèmes fédéral et québécois ont opté pour la même démarche, sans que le niveau fédéral canadien ait eu une influence sur le Québec. Rappelons que la question de l'encadrement des lobbyistes n'est pas une compétence exclusive au niveau fédéral, ni une compétence partagée entre le niveau fédéral et provincial. Les provinces canadiennes sont libres d'instaurer ou non une réglementation ainsi que la forme de celle-ci pour les différents types de lobbyistes. Dans un premier temps, ces trois niveaux de gouvernement ont opté pour l'instauration d'une loi permettant de définir les contours de l'encadrement des lobbyistes, en définissant les actions que peuvent ou non entreprendre ces derniers dans leur profession et les obligations qu'ils doivent respecter. Les lois fédérale et québécoise commencent toutes les deux par un premier article reconnaissant la profession de lobbyiste, mais surtout la légitimité qu'ils détiennent autant auprès des différentes institutions politiques, qu'au sein du processus décisionnel que dans la société. Cette similitude ne se retrouve pas dans la loi de 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes, étant donné que les législateurs ontariens n'ont pas fait le choix de commencer la loi en reconnaissant explicitement la légitimité des lobbyistes. Les législateurs de la loi sur le lobbying au niveau fédéral ont choisi de commencer cette dernière par un préambule reconnaissant la nécessité des lobbyistes dans la société canadienne (Canada, Loi sur le lobbying, 2008) :

« Préambule

Vu l'intérêt public présenté par la liberté d'accès aux institutions de l'État ;

Vu la légitimité du lobbyisme auprès des titulaires d'une charge publique ;

Vu l'opportunité d'accorder aux titulaires d'une charge publique et au public la possibilité de savoir qui se livre à des activités de lobbyisme ;

Vu le fait que l'enregistrement des lobbyistes rémunérés ne doit pas faire obstacle à cette liberté d'accès ».

Dans la *loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme du Québec*, la reconnaissance de la légitimité des lobbyistes ne se fait pas dans un préambule mais dans son premier article (Québec, *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, 2002) :

« Reconnaissant que le lobbyisme constitue un moyen légitime d'accès aux institutions parlementaires, gouvernementales et municipales et qu'il est dans l'intérêt du public que ce dernier puisse savoir qui cherche à exercer une influence auprès de ces institutions, la présente loi a pour objet de rendre transparentes les activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques et d'assurer le sain exercice de ces activités. »

Le fait de débiter ces textes pas une reconnaissance de la légitimité, ainsi que la nécessité du rôle que jouent les différents lobbyistes dans la société canadienne à différents niveaux politique montrent l'acceptation des lobbyistes par les décideurs politiques du Canada. La loi ontarienne ne commence pas comme les autres lois en décidant d'inscrire textuellement que la profession de lobbyiste est légitime et représente un plus pour la démocratie ontarienne. En revanche, la *loi de 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes* définit toutes les actions qui peuvent être considérées comme ayant pour but d'exercer des pressions sur les titulaires d'une charge publique, ce qui revient à légitimer toutes les actions pouvant être reconnues comme une action de lobbying.

Cette reconnaissance officielle a permis d'atténuer la connotation négative associée régulièrement aux lobbyistes, soupçonnés de des trafics d'influence ou de corruption, comme c'est surtout le cas dans le système politique français. Néanmoins, cette reconnaissance par les pouvoirs publics n'a pas freiné les campagnes de presse. Les lobbyistes ont continué à faire la une des journaux pour des affaires de corruption ou de collusions avec plusieurs décideurs politiques comme ce fut le cas avec la Commission Charbonneau au Québec, ou récemment le scandale touchant le gouvernement Trudeau pour le sauvetage de la société *SNC-Lavalin*.

La reconnaissance de la légitimité des lobbyistes, au sein des institutions politiques canadiennes, et de manière générale dans la société canadienne, se fait aussi à travers tous les textes officiels complétant les différentes lois régulant les lobbyistes. Les différents codes de déontologie, définissant les actions que peuvent ou non faire les lobbyistes dans leur profession, rappellent automatiquement la légitimité détenue par les lobbyistes. L'encadrement fédéral et québécois suit une trajectoire similaire étant donné qu'un code de déontologie a été instauré pour compléter l'instauration des différentes lois. Ces codes de déontologie rappellent le rôle essentiel et légitime que détiennent les lobbyistes dans le processus décisionnel et ces différentes sociétés. La loi ontarienne sur

l'enregistrement des lobbyistes prévoit la création d'un code de déontologie par le registre, à travers son pouvoir de publier des bulletins d'informations. Pour le moment, le registrateur ontarien n'a toujours pas fait le choix d'instaurer un code de déontologie pour compléter l'encadrement prévu par la loi.

Le code de déontologie fédéral débute en citant les quatre principes sur lesquels la loi repose et qui sont l'essence même de ce code :

« L'intérêt public présenté par la liberté d'accès aux institutions de l'État ; la légitimité du lobbyisme auprès des titulaires d'une charge publique ; l'opportunité d'accorder aux titulaires d'une charge publique et au public la possibilité de savoir qui se livre à des activités de lobbyisme ; l'enregistrement des lobbyistes rémunérés ne doit pas faire obstacle à cette liberté d'accès »⁹¹.

Les membres du Commissaire au lobbyisme du Québec ont décidé de commencer le code de déontologie en rappelant les propos tenus dans la loi reconnaissant la légitimité des lobbyistes :

« La loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (chapitre T-11.011) reconnaît la légitimité du lobbyisme comme moyen d'accès aux institutions parlementaires, gouvernementales et municipales ainsi que l'intérêt du public de savoir qui cherche à exercer une influence auprès de ces institutions.

S'inscrivant dans la poursuite des objectifs de transparence et de saine exercice des activités de lobbyisme visées par cette loi, le Code de déontologie des lobbyistes édicte des normes devant régir et guider les lobbyistes dans l'exercice de leurs activités, celles-ci pouvant contribuer à la prise de décision éclairée par les titulaires de charges publiques.

De pair avec les normes de conduite applicables aux titulaires de charges publiques, le Code de déontologie des lobbyistes concourt, dans l'intérêt supérieur de la vie démocratique, à la préservation et au renforcement du lien de confiance des citoyens dans leurs institutions parlementaires, gouvernementales et municipales. »⁹²

Les lobbyistes canadiens, québécois et ontariens n'ont pas eu besoin de demander une reconnaissance officielle de la part des autorités politiques, étant donné qu'elle a été accordée en instaurant les

91 Cf. Annexe 1 : Code de déontologie des lobbyistes canadiens

92 Cf. Annexe 2 : Code de déontologie des lobbyistes québécois

différentes lois. Ils n'ont pas eu non plus à entreprendre des actions pour que leur profession soit acceptée et reconnue comme étant indispensable au bon fonctionnement de la démocratie canadienne, ontarienne et québécoise. Cette facilité de reconnaissance la nécessité de représentants d'intérêt au sein de la société et de la sphère politico-économique ne se retrouve pas dans le système français. La légitimation des représentants d'intérêt passe par une reconnaissance des institutions et d'une réglementation. Dans un premier temps, cette légitimation s'est traduite au sein de l'Assemblée nationale et du Sénat, avant qu'une loi soit instaurée englobant l'action d'influence. Au sein des institutions bruxelloises, la situation sera un peu différente dans la mesure où le Parlement européen a reconnu leur nécessité, et leur légitimité en instaurant un registre de transparence non obligatoire dès 1995. La Commission a reconnu pour sa part l'utilité des groupes d'intérêt dès 1960, même si elle n'a pas instauré une réglementation pour autant. Dans un second temps, elle fait une déclaration officielle en 1992 sur la reconnaissance de l'utilité des représentants d'intérêt. Ce n'est pas pour autant qu'elle a choisi de légitimer et de reconnaître le rôle des représentants d'intérêt.

ii. Le système français

Il convient de s'attarder, à présent, au système français. La trajectoire suivie par la France a permis de donner une reconnaissance et une légitimité aux représentants d'intérêt. Les différents rapports produits par les parlementaires au cours des dernières années ont permis de reconnaître le rôle que les représentants d'intérêt jouent au sein de la démocratie française tout en leur reconnaissant leur légitimité. Une méconnaissance de la profession des représentants d'intérêt a perduré pendant longtemps, attribuée par certains auteurs à une tradition française souvent associée à la conception rousseauiste concernant la volonté générale. La configuration qui est au cœur de la réglementation du lobbying est composé d'un double mouvement qui s'amorce autour des alternances des années 80 et qui a permis l'invention du lobbying en France. Ce double mouvement se compose d'un côté, des consultants qui se revendiquent pour la première fois de l'usage exclusif d'une nouvelle prestation : le lobbying pour leurs clients, et de l'autre côté, les représentants d'intérêt de poste traditionnels se spécialisent exclusivement sur les relations institutionnelles (Courty, 2018 : 3). Ces derniers n'ont pas attendu que les parlementaires décident de les encadrer pour œuvrer à leur reconnaissance dans la société française et ainsi asseoir la légitimité de leur profession. Plusieurs représentants d'intérêt ont fait le choix de se regrouper pour former des associations de professionnels exerçant le métier de représentants d'intérêt. Ces différentes associations ont œuvré pour instaurer une déontologie tout en voulant que cette profession soit reconnue et légitime pour les instances gouvernementales.

L'Association des professionnels des affaires publiques (APAP), anciennement ARPP, a été créée en 1985, elle rassemble des responsables des affaires publiques, des relations institutionnelles exerçant leurs fonctions au sein d'entreprises publiques ou privées, des organisations professionnelles et des organismes publics et parapublics. L'ARPP a désigné ses principales missions comme étant de « développer la reconnaissance et la structuration de la profession ; de mettre en œuvre dans son action les principes d'éthique professionnelle dont elle s'est dotée et au premier rang desquels la transparence ; de favoriser la réflexion et les échanges sur toutes les questions relatives à l'exercice de la profession et de participer aux travaux, réflexions et développements des formations menées par les écoles et universités » (APAP, Qui sommes-nous, 2020). Pour les consultants, Paul Boury, Olivier le Picard et Florence Maisel, ont pris conscience dès les années 1980 du développement du lobbying en France et ont décidé de créer l'Association Française des Conseils en Lobbying en 1991. Dès le début, l'AFCL se dote d'une charte de déontologie. Cette charte rassemble aujourd'hui quarante professionnels issus de trente agences. Les travaux de cette association reposent sur quatre objectifs principaux : « l'identification et la promotion auprès des professionnels, les bonnes pratiques et la déontologie propre au conseil en lobbying et en affaires publiques » (AFCL, Introduction, 2019). Elle fait la promotion auprès des entreprises de la compétence, du professionnalisme et l'éthique des membres de l'AFCL. Les avocats ont créé leur propre association en 2011, l'Association des avocats lobbyistes, qui leur permet d'officialiser leur usage du lobbying. Des réseaux et des groupes de réflexion s'ajoutent aux organisations professionnelles pour animer une réflexion sur la profession des lobbyistes. Le réseau Base (*Business Affaires Publiques, Stratégiques et Ethique*) créé en 2010, regroupe une centaine de membres, groupes des nouveaux lobbyistes, cinquantaines membres plus vers Bruxelles, et *Anthenor Public Affairs* avec 900 inscrits, représentent les principaux groupes de réflexion. (Courty et al., 2017 : 3-4).

Ces associations regroupant plusieurs professionnels en lobbying, n'ont ni attendu que le gouvernement ou les parlementaires reconnaissent la nécessité des représentants ni obtenu une légitimité de leur part pour instaurer des règles d'éthique définissant leur profession tout en œuvrant pour la reconnaissance de leur travail. Ils ont aussi participé à toutes les consultations que les différents gouvernements ont pu faire, et ainsi être des acteurs impliqués autant dans la réflexion entreprise sur leur profession que dans la formulation d'une réglementation les concernant. Toutes ces actions avaient pour objectif de démontrer la nécessité de leur travail pour la démocratie française.

L'apparition d'associations spécialisées permet une plus grande transparence dans la vie politique française. Elles ont émergé après les associations de lobbyistes, et n'ont pas interagi immédiatement avec les associations de lobbyistes ni sur le travail de lobbying. *Transparence*

International France, Anticor, Etal et *Regards Citoyens* sont les principales associations œuvrant sur les questions de la Transparence et du lobbying. Au début, le lobbying n'est que l'un de leur thème de prédilection il faut attendre la mise en place de la réglementation des représentants d'intérêt pour que leur positionnement change. Ils se mobilisent pour apporter des améliorations à cette réglementation. Les membres de ces associations émergentes peuvent être qualifiés « de professionnels de la transparence », cela fait écho à la sociologie des « entrepreneurs de morale » (Courty et *al.*, 2017 : 3-4). Ils ont réussi à créer une nouvelle pièce dans l'organisation morale de la société, ils se sont intéressés au contenu des lois élaborées pour avoir une plus grande transparence. Cet intérêt amplifié pour TIF quand les résultats de classement de leur indice de corruption a classé le système français au 23^e rang. Ils se sont donc intéressés au lobbying « du fait de l'équation validée entre le lobbying et la corruption par le Conseil de l'Europe en 2009 puis par l'OCDE en 2011 et en 2013 » (Courty et *al.*, 2017 : 3-4). Au sein de ces réseaux associatifs la cause de la transparence est réfléchi et défendue par des permanents (Courty, 2018 : 82-83). Ces ONG utilisent à leurs propres fins des pratiques du lobbying pour défendre leurs propres causes, ils ne veulent pas faire appel à des lobbyistes extérieurs à leurs ONG (Courty et *al.*, 2017 : 3-4).

La reconnaissance de la nécessité des représentants d'intérêt au sein de la société française s'est faite en différentes étapes rapports de parlementaires, et proposition de texte d'encadrement. Le premier rapport proposant une réflexion sur les représentants d'intérêt par des parlementaires date de 2006, avec le rapport du *Service central de prévention de la corruption*. Ce rapport propose une première définition du mot lobbying : « Par définition, le lobbying consiste pour une entreprise ou un groupe d'intérêt à chercher à influencer, soit directement un décideur public, soit indirectement, en menant des actions en direction d'autres parties prenantes, par exemple, en organisant des pétitions ou des actions de communication politique vis-à-vis de l'opinion publique. Comme détenteurs du monopole de la décision publique, les pouvoirs publics constituent la cible privilégiée du lobbying » (Service central de prévention de la corruption, 2006). En plus, d'offrir une première définition du mot lobbying, ce rapport apporte un premier portrait du lobbying dans la société française en expliquant que le lobbying reste : « encore une activité de l'ombre, souvent cachée, en tout cas toujours discrète, car empreinte d'un manque de légitimité » (Service central de prévention de la corruption, 2006), qui peut s'expliquer par la tradition politique française où le législateur doit pouvoir rester à l'abri des forces d'influence défendant les intérêts particuliers. Tout en expliquant la tradition française politique, les auteurs du rapport évoquent le changement de schéma étant donné qu'une majorité des décisions sont prises à Bruxelles, et que la Commission européenne est contrainte de tenir compte des différents avis des États membres, ce qui a pour conséquence que le lobbying en France est loin

d'être caduque et qu'il doit exister pour influencer le processus décisionnel européen (Service central de prévention de la corruption, 2006).

Une lutte concurrentielle émerge concernant l'encadrement des représentants d'intérêt autant entre les différents députés après les propos du président du groupe UMP, Bernard Accoyer, de vouloir mettre en place « des règles de transparence et d'éthique » qu'entre les deux chambres du parlement. Le Sénat se sent obligé d'accélérer son calendrier après la première réglementation au sein de l'Assemblée nationale (Service central de prévention de la corruption, 2006).

La proposition de résolution rendue par Patrick Beaudoin et Arlette Grosskost reconnaît la nécessité du lobbying au sein de la société sans être dans une démarche d'interdiction : « Omniprésent, le *lobbying* est une activité qu'il serait vain de chercher à interdire. Elle constitue d'ailleurs une forme d'expression de la société civile, utilisée par des entreprises, des syndicats, des groupements professionnels, des ONG, des associations. À ce titre, le *lobbying* peut aider l'Assemblée nationale à accompagner avec constance les évolutions économiques, sociales, scientifiques et culturelles, et être un aiguillon d'une politique démocratique, saine et efficace » (Assemblée nationale, 2017). Cette proposition de résolution reconnaît la nécessité du lobbying autant dans la société française, que dans le travail effectué au sein de l'Assemblée nationale. En reconnaissant sa nécessité, les députés légitiment la profession de lobbyistes tout en souhaitant la réglementer pour éviter toutes dérives possibles dans l'enceinte de l'Assemblée nationale. Le lobbying sort enfin de l'ombre et n'est plus vu comme une force voulant corrompre l'intérêt général par des intérêts particuliers.

Cette volonté de reconnaître la nécessité du lobbying par les députés français se retrouve dans le rapport d'information déposé par le député Jean-Paul Charié. Ce rapport continue de légitimer la présence des lobbyistes dans la sphère politique pour venir en appui aux interrogations que les députés peuvent avoir sur des sujets ou des dossiers. En effet, selon le rapport, « le lobbying bien compris permet le rapprochement des acteurs publics et privés. Il anime une concertation permanente, et assure une association tout au long des procédures de la décision politique. Dès le début de la réflexion, pendant l'élaboration, lors des débats sur la formulation, après la décision pour sa mise en œuvre. Une noble illustration de la démocratie vivante. Le lobbying est un levier essentiel d'informations, de propositions, de dialogues et donc, de prises de décisions. Il aide à décider en donnant une meilleure connaissance des objectifs possibles, des conditions, des faisabilités, des conséquences. L'enjeu est d'affirmer et de valoriser le métier des lobbyistes. Son existence est essentielle. En réprimant les dérives, nous devons développer, organiser, et faciliter l'exercice de ce métier, professionnaliser et développer les moyens de travail » (Assemblée nationale, 2017). Cette

proposition de résolution démontre bien la volonté de ce député de reconnaître et de légitimer le rôle que les lobbyistes détiennent, autant au sein de la société civile que dans la sphère politique et le processus décisionnel, tout en voulant les réglementer pour éviter toutes dérives possibles comme ce fut le cas avec différents petits scandales touchants l'hémicycle. Ce député propose pour la première fois une nomenclature concernant les représentants d'intérêt en déterminant trois types de lobbyistes : salariés d'entreprise ; cabinets de conseil de lobbyistes ; organisations transversales, associations (Assemblée nationale, 2017). Ce rapport a aussi permis de faire une importante consultation où les différents acteurs de la sphère du lobbying ont pu s'exprimer en évoquant leur volonté concernant leur profession et sa réglementation au sein de l'Assemblée nationale.

Le fait que les pouvoirs publics ont fait le choix d'opter pour une loi pour définir les règles concernant les représentants d'intérêt apporte une plus grande légitimité dans la mesure où la loi se retrouve en haut de la hiérarchie des normes, même si un changement au sein du règlement interne des deux institutions composant le parlement français représente juridiquement une grande avancée. La promulgation de cette loi représente une reconnaissance supplémentaire dans le rôle accordé aux représentants d'intérêt par les décideurs politiques (France, loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, 2016).

La reconnaissance du rôle détenu par les représentants d'intérêt dans la société française ainsi que dans la sphère politique a évolué en peu de temps. Il y a encore quelques décennies leur rôle était totalement renié, comme si leur profession n'existait tout simplement pas. Plusieurs changements dans la société française ont eu lieu. L'alternance des années 80 a comme conséquence de participer à l'invention et à la reconnaissance du lobbying. Les acteurs économiques ont été poussés à engager des spécialistes pour pouvoir se faire aider à présenter leurs dossiers à ces nouveaux acteurs. Parallèlement à ce changement, le développement de l'UE a poussé les différents gouvernements à vouloir défendre les intérêts nationaux. Pour cela ils ont engagé des représentants d'intérêt autant pour défendre les intérêts français que pour obtenir l'expertise de ces groupes dans certains de leurs dossiers où ils ne maîtrisent pas tous les aboutissements ni toutes les connaissances pour mener à terme ces dossiers (France, loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, 2016).

Cependant, les récents sondages dénoncent la trop grande place occupée par ces représentants d'intérêt, malgré la reconnaissance et la légitimation de la part des décideurs politiques. Plusieurs acteurs œuvrent à dénoncer les failles des réglementations des représentants d'intérêt, tout en proposant des solutions pour délimiter de manière plus stricte le champ d'action des représentants d'intérêt. Les journalistes détiennent un rôle important étant donné que la façon dont ils traitent le

lobbying compose l'imaginaire qui participe à la conversion des citoyens au lobbying. Bien souvent, le lobbying est présenté comme un problème et participe à la méconnaissance de ce qu'est la vie politique (Courty, 2018 : 33-42). Régulièrement, les journalistes dénoncent la prédominance des représentants d'intérêt dans la sphère politique, en soulignant l'influence sur le processus décisionnel, et l'objectivité des hommes politiques français. L'ancien ministre de transition écologique et solidaire, Nicolas Hulot, a justifié son départ du gouvernement d'Emmanuel Macron en disant : « C'est symptomatique de la présence des lobbys dans les cercles du pouvoir. Il faut à un moment ou un autre poser ce problème sur la table parce que c'est un problème de démocratie : qui a le pouvoir ? » (Le Monde, 2018). Les écologistes dénoncent tout ce qui se passe dans l'ombre des institutions, en souhaitant plus de transparence, et en condamnant les mauvais comportements. Ils souhaitent que les décisions finales doivent se faire à huis clos, sans la présence de représentants d'intérêt même si le processus pour y parvenir est forcément composé d'actions de lobbying. Leurs critiques remettent en question la loi sur le lobbying qui rend obligatoire l'inscription sous deux conditions : « l'enregistrement n'est requis qu'à partir du moment où le « représentant d'intérêt » travaille pour certaines catégories d'organisations (condition 1) et qu'il prend contact avec certains décideurs (condition 2) » (Courty, 2018). Les écologistes veulent repenser l'encadrement des représentants d'intérêt en palliant les nombreuses failles pour aboutir enfin à « une définition ce qui révèle d'une pratique de lobbying et imposer à ceux qui souhaitent l'utiliser qu'ils se déclarent » (Courty, 2018).

iii. Les institutions européennes

Le contexte bruxellois diffère du contexte français concernant la place accordée aux lobbyistes/représentants d'intérêt. Comme expliqué précédemment le système politique français n'était pas enclin à reconnaître que les représentants d'intérêt détiennent un rôle si important autant dans la société française que dans le processus décisionnel politique. Les institutions européennes ont eu recours aux groupes d'intérêt dès les années 1960, en particulier lorsque la Commission a recours à des groupes d'experts. Plusieurs raisons peuvent être évoquées expliquant l'acceptation et la présence d'autant de lobbyistes à Bruxelles où 11 836 entités sont inscrites dans le registre de transparence (Europa, 2019).

Les institutions européennes ont eu très rapidement eu recours aux représentants d'intérêt pour diverses raisons. En effet cela leur a permis d'obtenir leur légitimité, autrement qu'en instaurant une réglementation pour encadrer leur profession comme ce fut le cas en France. La place qu'ils occupent

dans le travail législatif des institutions européennes leur permet d'avoir une reconnaissance comme acteurs déterminants dans les différentes étapes de ce travail, mais surtout comme étant indispensables au bon fonctionnement des institutions européennes.

Le fonctionnement des institutions européennes explique la place accordée aux représentants d'intérêt au sein de ces dernières. Le recours aux représentants d'intérêt par les institutions européennes se comprend par le besoin croissant d'expertise pour que la Commission et le Parlement européen remplissent au mieux leur travail, tout en réduisant le déficit démocratique touchant les institutions européennes. Dès les années 1960, des liens se créent entre les représentants des organisations patronales européennes et les agents administratifs intermédiaires de la Commission. Il s'amorce « un processus de mise en administration de l'espace communautaire. » Une « dépendance réciproque structure le champ ». Cela conduit à « sa dépendance croissante des entreprises aux ressources administratives et juridiques de la Commission » (Vie publique, 2018).

La collaboration entre la Commission et les représentants d'intérêt privés pour harmoniser et réguler le marché commun a permis à la Commission, au fil du temps, d'acquérir une légitimité institutionnelle (Vie publique, 2018). Le recours à l'expertise représente quelque chose d'incontournable pour la Commission, permettant d'améliorer la qualité du policy-making, et d'accroître la confiance de l'opinion publique dans le gouvernement européen. La Commission recherche surtout une légitimité à travers l'utilisation de l'expertise des groupes d'intérêt, étant donné que sa légitimité est fragile du fait qu'elle ne repose pas sur des procédures électorales. La Commission est un acteur politique sans pouvoir l'assumer publiquement, elle représente l'administration communautaire. L'expertise lui permet d'avoir une autorité et une légitimité alternative dernière laquelle elle peut se retrancher et se passer de l'argument politique. Cette expertise lui permet aussi d'attester de la légitimité de l'administration communautaire à se prononcer sur les problèmes considérés (Robert, 2003 : 60-61).

La politique de transparence a obligé la Commission à partager des données sur le monopole sur laquelle elle fondait son expertise. En fonction des informations exigées, il est plus compliqué pour la Commission de continuer à occulter ses affinités et ses penchants politiques. Il sera possible de comprendre qu'elle est la place réservée aux ONG dans les consultations de la Commission, mais surtout sur quels critères de recrutement repose le choix de la Commission pour les acteurs participant à ses consultations. Ce qui permet de pouvoir évaluer la représentativité des différents acteurs au sein des consultations et d'enrayer les fortes critiques à l'endroit des dispositifs de consultation de la Commission (Robert, 2017 : 15).

La Commission européenne a souvent eu recours à des groupes dits « experts », qui bien souvent sont composés de membres de groupes d'intérêt. Même si la Commission possède un nombre important de fonctionnaires lui permettant d'avoir une expertise interne, elle s'appuie sur l'avis d'une expertise externe pour garantir la qualité des politiques qu'elle élabore. Cette expertise peut provenir de groupes d'experts ou de consultants extérieurs, ou prendre la forme d'études. La Commission européenne a aussi recours à plusieurs groupes d'experts pour lui apporter un savoir qu'elle ne possède pas toujours tout en lui donnant une légitimité dans ses décisions. Ces groupes d'experts composent un organe consultatif institué par la Commission ou ses services, afin de fournir conseils et expertises. Jusqu'à la mise en place de la politique européenne de transparence peu d'informations étaient connues sur les groupes d'experts travaillant étroitement avec la Commission européenne. Il en allait de même pour les critères de recrutements de ces groupes ou leur représentativité. La politique européenne de transparence a obligé la Commission à fournir et à partager des données sur le monopole duquel elle fondait son expertise (Robert, 2017 : 15-21).

Ces groupes d'experts conseillent la Commission dans « l'élaboration de propositions législatives et d'autres initiatives, dans l'élaboration d'actes délégués, dans la mise en œuvre de la législation, des politiques et des programmes de l'UE, la coordination et la coopération avec les États membres et les parties intéressées ; et au besoin, dans l'élaboration d'actes d'exécution à un stade précoce, avant qu'ils ne soient soumis au comité conformément au règlement (UE) n° 182/2011» (Commission européenne, Registre des groupes d'expert, 2018). Ces groupes n'ont pas vocation à lancer les débats à caractère général avec les parties intéressées ou le grand public, mais forment un forum de discussions pour examiner un sujet spécifique, sur la base d'un mandat précis. Et ainsi pouvoir proposer des contributions de haut niveau émanant d'une large variété de sources et de parties intéressées prenant la forme d'avis, de recommandations et de rapports. Les groupes d'experts produisent des contributions à caractère purement consultatif, même si la Commission tient compte de ces différents avis et informations fournies par ces derniers, elle conserve toute son indépendance d'agir (Commission européenne, Registre des groupes d'expert, 2018).

La volonté de donner plus de pouvoir au Parlement européen dans le processus législatif à travers les différents traités. Cela peut laisser présager que le parlement est devenu un lieu stratégique pour les représentants d'intérêt. Même si le parlement a obtenu plus de pouvoir, il est possible de constater que le « système de production » des régulations au niveau européen donne beaucoup de poids à un entre-soi et à un huis-clos entre les bureaucraties de la Commission et les représentants économiques » (Lagarde, 2019). Il faut remettre à sa juste place le pouvoir du député dans ce système

qui continue de laisser une place importante à la Commission. Cette volonté d'accroître tout de même le pouvoir du Parlement peut s'expliquer par le déficit démocratique touchant les institutions européennes. Les institutions européennes ainsi que processus décisionnels souffrent d'un manque de légitimité démocratique tout en donnant l'impression d'être inaccessibles aux citoyens du fait de leur complexité. Les citoyens européens trouvent que les institutions européennes sont dans l'incapacité de produire de vraies politiques européennes ce qui accentue ce déficit démocratique. Les citoyens pensent qu'ils n'ont aucun moyen de montrer leur désapprobation envers cette gouvernance et de réussir à l'influencer. Ce sentiment révèle aussi que ces derniers croient n'avoir aucun moyen efficace d'influencer la vie politique et l'élaboration des politiques, ce qui explique la présence si importante des représentants d'intérêt au sein de la Commission et du Parlement européens afin d'influencer le processus décisionnel (Lagarde, 2019).

Les traités de Maastricht, d'Amsterdam et celui de Nice ont abordé la question d'une plus grande légitimité démocratique, ce qui s'est traduit par le changement progressif du pouvoir détenu par le Parlement européen. Comme l'explique un fonctionnaire de l'unité de transparence :

« Cette volonté de légitimation est traduite dans l'article 11 du Traité de l'Union européenne. Cette interaction, entre les citoyens et les institutions, est prévue par le traité lui-même. Les institutions doivent entendre la société civile et consulter cette dernière avant de décider, ce qui lui permet d'avoir une initiative légitime ». ⁹³

En effet, cet article 11 du Traité de l'Union européenne permet aux citoyens et aux associations de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union (Union européenne, Traité sur l'Union européenne, 2012). Ces différents traités ont permis d'élargir les domaines dans lesquels le Parlement a un pouvoir de codécision avec le Conseil. Le Parlement est passé d'un rôle consultatif à un rôle de législateur, ses pouvoirs financiers, législatifs et de surveillance ont été renforcés par le traité de Lisbonne. Ces différentes étapes lui ont permis d'acquérir une influence considérable dans la désignation de la Commission et de son président. Ces traités ont aussi permis de reconnaître l'initiative citoyenne européenne, et l'importance du dialogue entre la société civile et les institutions européennes, certaines sessions du Conseil ont même été rendues publiques afin de mieux informer les citoyens.

93 Entretien n°5 : fonctionnaire, entretien téléphonique, 2014

Ces deux facteurs, le manque d'expertise et le déficit démocratique des institutions européennes ont permis de légitimer la présence des représentants d'intérêt ainsi que le recours de ces derniers par les institutions européennes. Comme le souligne un membre de *Corporate Europe Observatory*, « les lobbys à Bruxelles sont dans une position particulière puisqu'ils créent la demande, et parfois avec le financement de la Commission, qui avait besoin d'informations que les institutions nationales ne voulaient pas lui donner. Les institutions européennes souffrent d'un manque d'expertise interne. Cela explique pourquoi les lobbys ont une place formalisée, institutionnalisée et sont perçus comme nécessaires » (Duguet, 2019). Cette légitimité passe aussi par le fait que la Commission européenne ne se cache pas pour demander cette aide concernant l'expertise à plusieurs représentants d'intérêt « La Commission a pris le biais de s'appuyer sur des experts et souvent c'est le cheval de Troie des lobbys. La plupart du temps, c'est la Commission qui vient nous demander notre avis en amont d'un nouveau texte de loi » (Duguet, 2019).

Il n'y a pas seulement la Commission qui a recours au savoir-faire, et à l'expertise des représentants d'intérêt, plusieurs eurodéputés les utilisent aussi dans le travail législatif. « Les amendements prérédigés, c'est très classique et c'est presque ce qui est le plus normé. Mais le pouvoir d'un parlementaire confronté à un lobby, c'est le pouvoir de dire non et il existe tout le temps » (Duguet, 2019). Bien entendu chaque parlementaire n'agit pas de la même manière face aux propositions des représentants d'intérêt, certains seront plus perméables que d'autres aux discours des lobbyistes.

Dans un second temps, cette légitimité a été renforcée par la décision de la Commission européenne et du Parlement de travailler ensemble sur la volonté d'instaurer un registre commun pour les représentants d'intérêt. Les institutions européennes ont eu la volonté d'instaurer une plus grande transparence dans les relations qu'elles entretenaient avec les représentants d'intérêt étant donné que de nombreuses ONG ont dénoncé l'opacité des relations entretenues entre les institutions européennes et les représentants d'intérêt malgré le registre du Parlement européen. Les deux institutions ont donc mis en place un registre de transparence commun et ont décidé indépendamment l'une de l'autre de rendre public leurs rendez-vous et n'accepter des rendez-vous qu'avec les représentants d'intérêt inscrits sur le registre commun de transparence (Union européenne, Accord interinstitutionnel, 2014).

L'instauration d'un registre de transparence commun découlant de l'accord interinstitutionnel entre la Commission et le Parlement européen n'a pas apporté aux représentants d'intérêt la légitimité pour exercer leur métier, comme cela a été le cas des représentants d'intérêt français. Comme l'explique un représentant d'intérêt bruxellois :

« S'il y avait une réglementation obligatoire au sein des institutions européennes, des lobbyistes « certifiés » par cette réglementation obligatoire nous serions mieux considérés. Ce caractère obligatoire donnerait une plus grande légitimité à notre profession, même si je sais très bien que ce caractère obligatoire serait, voir presque, impossible à obtenir pour les institutions européennes. Pour pallier cette difficulté, il faut qu'il y ait des vraies vérifications, en particulier pour les sommes déclarées, et de vraies sanctions en cas de manquement. Le côté coercitif nous apporterait aussi une plus grande légitimité étant donné que l'inscription au sein du registre aurait un plus grand poids. »⁹⁴

Ils ont obtenu cette légitimité bien avant la mise en place du registre, étant donné que les institutions européennes avaient un besoin important d'expertises pour combler les lacunes de leurs expertises internes tout en comblant le déficit démocratique touchant les institutions européennes. Ce n'est que dans un second temps que cette légitimité passe par cet accord et le registre de transparence. Les représentants d'intérêt bruxellois ne sont pas dans la même démarche que leurs homologues français, étant donné qu'une majorité ne souhaitaient pas l'instauration d'un registre de transparence, et ne poussaient pas les institutions à œuvrer dans l'instauration d'un registre obligatoire. Au début, peu ont fait le choix de s'inscrire sur le registre c'est plus la contrainte qui les a poussés à s'inscrire.⁹⁵ En revanche, d'autres souhaitaient être inscrits sur le registre pour le gage de professionnalisme qu'il procure et la « marque » qu'il permet de revendiquer : cela prouvait leur éthique et leur intégrité dans leur travail.⁹⁶

L'influence du système d'encadrement canadien au niveau fédéral a été une source d'inspiration pour les autres modèles, ontarien, québécois et ceux en Europe quand ces derniers ont décidé d'instaurer leur propre réglementation. Néanmoins, dire qu'un mimétisme a eu lieu entre ces différents systèmes se révèle compliqué, voire impossible. Même si une forte similitude peut apparaître autant dans la forme juridique sous laquelle se déclinent les différentes réglementations, les sanctions ou encore la légitimité conférée aux acteurs enregistrés, des différences significatives y figurent. Ces différences permettent de dire qu'un phénomène de mimétisme n'a pas eu lieu entre le système canadien et les autres entités. Malgré l'absence de ce mimétisme, certaines conséquences liées à la mise en place de ces réglementations sont attendues au sein de ces différentes sociétés. L'instauration de ces différentes réglementations permet-elle une diminution, voire la fin de la

94 Entretien n°36 : lobbyistes conseil, Bruxelles, 2015.

95 Entretien n°40 : lobbyiste conseil, Bruxelles, 2015.

96 Entretien n°44 : lobbyiste conseil, Bruxelles, 2015.

corruption ? l'encadrement des relations entre les représentants d'intérêt/lobbyistes et les décideurs politiques a-t-elle permis d'enrayer les scandales les concernant ? Finalement, ces démarches pour instaurer une réglementation s'inscrivent-elles dans la volonté d'introduire une plus grande transparence, et qu'en est-il quelques années, voir quelques décennies plus tard pour certaines réglementations ?

B. Des réglementations aux objectifs partiellement atteints

a. Une limitation de la corruption dans ces différents systèmes ?

Cette partie a pour objet de s'interroger sur l'impact de ces réglementations concernant la lutte sur la corruption dans ces différents systèmes politiques. Il convient de rappeler que ces réglementations, encadrant les relations entre les décideurs politiques et les représentants d'intérêt/lobbyistes, n'ont pas été pensés ni conçus pour enrayer la corruption. Cependant, un amalgame persiste entre le lobbying et la corruption, que ces encadrements n'ont pas permis de déconstruire en totalité. Cette partie permettra de comprendre quels acteurs contribuent au maintien de cet amalgame, tout en démontrant que chaque système d'encadrement contribue indirectement à la lutte contre la corruption.

Il est reconnu que le lobbying au Canada, en France et au sein de institutions européennes, tel qu'il existe et encadré, ne peut pas être assimilé à de la corruption. Cette vision est partagée autant par les personnes qui ont élaboré les réglementations, par les décideurs politiques, par les lobbyistes que par les spécialistes. Cependant, des journalistes considèrent que le lobbying peut représenter un problème pour la démocratie. Certaines ONG dont *Transparency International*, jouent un rôle important comme acteur défendant la transparence et la lutte contre la corruption. La lecture que ces deux acteurs qu'ont du lobbying, présuppose que ces réglementations ont aussi l'objectif de lutter contre la corruption, alors que ce n'est pas leur objectif initial. D'autant plus, que chaque terrain de recherche a instauré des lois et divers outils spécifiques pour lutter contre la corruption. Par contre, l'un des objectifs de ces réglementations est d'apporter une plus grande transparence dans les relations entre les décideurs politiques et les représentants d'intérêt, ce qui contribue indirectement à lutter contre la corruption.

- **Reconnaissance officielle du lobbying**

Le processus de reconnaissance du lobbying dans chaque terrain, tel qu'il a été pensé et encadré, ne peut être assimilé à de la corruption. En complément des dispositifs d'encadrement des lobbys, chaque système politique a mis en place des lois et des outils pour lutter efficacement contre la corruption. Chacune des lois canadienne, québécoise et ontarienne commence par reconnaître

officiellement le lobbying comme une activité légitime auprès des décideurs politiques, permettant ainsi de différencier le lobbying de la corruption, comme le souligne cette fonctionnaire travaillant pour le Commissaire au lobbyisme du Québec :

« La loi québécoise, comme la loi au fédéral ou dans les autres provinces, reconnaît la légitimité du lobbying dès son premier article. Si je ne me trompe pas la loi québécoise commence ainsi : reconnaissant que le lobbying constitue un moyen légitime d'accès aux institutions... ce premier article reconnaît aussi que l'objet de loi est de rendre transparente les relations existantes entre les titulaires d'une charge publique et les différents types de lobbyistes. Cette clarification, sur la reconnaissance de l'action de faire du lobbying et sur la volonté d'instaurer des relations entre ces acteurs basées sur des règles fixes et transparentes, permet de dissocier le lobbying à la corruption. »⁹⁷

De plus, un lobbyiste conseil québécois évoque son incompréhension concernant cet amalgame lobbying – corruption :

« Il est vrai que les circonstances expliquant la mise en place de la loi québécoise peuvent laisser penser qu'il y a des situations qui ne devraient pas avoir lieu. Justement la loi a permis de reconnaître notre profession officiellement, mais surtout de délimiter les actions permises et non permises quand on exerce le métier de lobbyiste. Je ne comprends pas que les gens pensent encore que le lobbying s'est forcément des actions qui peuvent être associées à de la corruption. Peut-être que le Québec aurait dû mettre une loi plus tôt, mais il suffit de regarder au niveau fédéral, qui a mis en place une loi depuis 1989 ou d'autres provinces canadiennes, pour comprendre que faire du lobbying ne correspond pas à faire de la corruption. Ce qui me surprend aussi, je dois avouer, c'est que le Canada s'est doté de lois, d'outils pour lutter contre la corruption et indépendamment des différentes lois concernant le lobbyisme. »⁹⁸

Pour lutter contre la corruption, plusieurs lois et outils ont été instaurés au niveau fédéral, ainsi que dans les différentes provinces du Canada. Le gouvernement fédéral a mis en place la loi sur la corruption d'agents publics étrangers, alors que la corruption nationale est régie par le Code criminel. La Gendarmerie royale du Canada est chargée de mener les enquêtes, et d'assurer l'application de la loi, étant donné qu'aucun organisme central de réglementation n'a été créé pour enquêter sur les

97 Entretien n°4 : fonctionnaire Commissaire au lobbyisme, Québec, 2013.

98 Entretien n°23 : lobbyiste conseil, Québec 2014.

affaires de corruption au Canada. Le Canada a aussi signé plusieurs conventions internationales, dont celle de l'OCDE. Plusieurs critiques ont été faites à l'encontre de ce pays concernant la lutte contre la corruption. Plusieurs pays avaient d'ailleurs exercé des pressions à son encontre, pour qu'il renforce l'application de ces lois anticorruption. Lors du rapport de 2011, l'OCDE avait épinglé le Canada, en dressant un portrait assez catastrophique de la situation de la gestion de la corruption dans le pays. La définition canadienne de la corruption avait été considérée comme beaucoup trop étroite, d'autant plus que les différentes lois en la matière manquaient véritablement de clarté. De plus, l'OCDE avait souligné le peu de ressources allouées aux enquêtes, qui ne permettait d'aboutir à un nombre important de condamnations. Les peines étaient considérées comme étant trop faibles pour être efficaces, proportionnées et dissuasives. Le rapport formulait, enfin, des préconisations pour rendre plus efficace la lutte contre la corruption au Canada.

Dans son dernier rapport en 2013, l'OCDE souligne les avancées majeures du Canada dans la mesure où ce dernier a pleinement mis en œuvre les recommandations 1, 3 et 4^e en modifiant la définition d'entreprise qui est plus englobante (recommandation 1) ; de pouvoir poursuivre la corruption transnationale commise par des entreprises canadiennes peu importe où l'infraction a été commise (recommandation 3) ; établir des sanctions lors d'infractions pour violations de la comptabilité commises dans le but de corrompre des agents publics étrangers (recommandation 4^e). Des progrès sont en cours dans certains autres domaines, dans lesquels, cependant, les recommandations de l'OCDE n'ont pas encore pleinement satisfait. Comme pour le Service des poursuites pénales du Canada (SPPC) est en train d'élaborer son guide (OCDE, 2013).

Transparency International s'est également penché sur le cas du Canada. En effet, l'ONG émet plusieurs critiques à son égard, en mettant en exergue un cadre législatif trop strict et limite, qui entrave la lutte contre la corruption. L'ONG note aussi que la communication apparaît déficiente entre les enquêteurs et le procureur, du fait d'un manque important de ressources. Le rapport de l'OCDE ainsi que les commentaires émis par *Transparency International* ne concernent pas seulement le gouvernement canadien, mais ciblent aussi la gestion de ces questions par les entreprises canadiennes. Il a été souligné par l'OCDE que seulement une entreprise sur cinq s'est penchée, au cours des deux dernières années, sur son exposition aux risques de trafic d'influence et de corruption, ce qui représente trois fois moins que pour les risques de cyberattaques ou de fraudes. Cependant cette situation peut s'expliquer par le fait que seulement 8 % des entreprises canadiennes se sont fait demander de verser un pot-de-vin dans l'obtention d'un contrat, contre le quart d'entreprises sondées ailleurs dans le monde, et que seulement 8 % avaient aussi mentionné, deux ans plus tôt, avoir perdu un contrat parce qu'elles avaient refusé de verser un pot-de-vin (OCDE, 2011).

Malgré ces différentes critiques, la situation n'est pas aussi catastrophique que le présente *Transparency International* et l'OCDE. Le Canada a commencé à développer un arsenal juridique en laissant la possibilité de négocier avec une entreprise ou un individu pris en faute. Un accord de réparation est privilégié, plutôt que de chercher coûte que coûte à obtenir une condamnation criminelle. Cette démarche a été plutôt bien reçue, autant de la part de la population que des institutions. Par ailleurs, l'instauration d'une telle mesure permet aux entreprises canadiennes d'éviter d'être désavantagées face à des concurrents américains ou britanniques qui ont déjà une telle disposition. Pour *Transparency International*, ce mécanisme ouvre aux autorités le champ des possibles en tenant compte des facteurs aggravant ou atténuant des gestes commis, en plus de favoriser la coopération des entreprises (OCDE, 2011).

À la différence du Canada, l'institutionnalisation du lobbying en France s'est déclinée en plusieurs étapes. Dans un premier temps, l'Assemblée nationale et le Sénat ont modifié leur règlement interne pour encadrer les relations entre les décideurs politiques et les représentants d'intérêt. Ces relations reposaient sur des exigences précises de transparence, de déontologie et d'équité. Dans un second temps, la loi Sapin II a été instaurée, qui a la particularité de regrouper dans ces dispositifs l'encadrement des représentants d'intérêt, ainsi que la lutte contre la corruption. Un membre de l'Assemblée nationale explique la philosophie de cette loi :

« X : Le projet de la loi Sapin II, c'était une volonté d'encadrer un tas de lieux, enfin plus que seulement l'Assemblée nationale et le Sénat comme c'était le cas avant. En effet, il n'était plus questions d'encadrer des lieux, mais plutôt une action de la part des représentants d'intérêt envers les décideurs politiques. Ce fut aussi la volonté d'instaurer un registre, pour le coup obligatoire, mais surtout unique. Il n'était plus question que chaque institution ait son propre registre. Cette loi était forte complète étant donné qu'elle ne concernait pas seulement les représentants d'intérêt mais aussi la lutte contre la corruption. La manière dont la loi a été pensée et instaurée permet de ne plus faire un amalgame entre le lobbying et la corruption. Cette loi a aussi permis à la France de faire de grands progrès concernant la lutte contre la corruption, elle a souvent été vu comme étant un État passif dans la lutte contre la corruption. Ce qui est fort regrettable je dois dire. »⁹⁹

99 Entretien n°46 : fonctionnaire Assemblée nationale, Paris, 2017.

La France a souvent été critiquée pour sa passivité dans la lutte contre la corruption. Elle a opéré un tournant majeur dans la lutte anticorruption en adoptant la loi Sapin II. Cette loi, en plus d'encadrer les représentants d'intérêt, a permis la création de l'*Agence française Anticorruption* (AFA), tout en intégrant la notion de compliance. Elle a renforcé les moyens de prévention et de sanction des pouvoirs publics tout en rendant les entreprises proactives. « Elle contribue positivement et significativement à la création d'un droit anticorruption à travers ses deux bras armés que sont le *Parquet National Financier* (PNF) et l'*Agence Française Anticorruption*. Cette dernière, d'ailleurs, remplit une mission tout à fait novatrice dans le monde, qui ouvrira certainement la voie pour d'autres pays en Europe et ailleurs » (Le Monde du droit, 2020). La loi Sapin II a rendu obligatoire, en matière de prévention de la corruption, pour les entreprises l'instauration de programme de conformité. Ce programme concerne les entreprises de plus de 500 employés et réalisant un chiffre d'affaire supérieur à 100 millions d'euros. Les entreprises ont la possibilité, en matière de répression, si elles le choisissent d'avoir recours à la Convention judiciaire d'intérêt public qui constitue un outil de justice négociée visant à lutter plus efficacement contre la corruption, notamment au niveau transnational. Cette convention permet d'éteindre l'action publique, si la personne morale mise en cause exécute les obligations auxquelles elle s'est engagée dans la convention. Cette loi a aussi rendu obligatoire l'inscription des représentants d'intérêt au sein du registre *Agora* de la *Haute autorité pour la transparence de la vie publique*, pour que ces derniers puissent exercer leur profession (France, loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, 2016).

Les institutions européennes ont aussi entrepris une démarche commune pour la reconnaissance des représentants d'intérêt, en instaurant un registre de transparence commun découlant d'un accord interinstitutionnel entre le Parlement et la Commission. Le préambule de cet accord reconnaît la nécessité d'entretenir un dialogue ouvert et transparent avec la société civile : « Le Parlement européen et la Commission européenne considérant que les responsables politiques européens ne sont pas coupés de la société civile, mais entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile » (Union européenne, Accord interinstitutionnel, 2014). Cette volonté d'instaurer un dialogue avec la société civile, s'inscrit autant dans la démarche de la Commission avec *le livre vert sur l'Initiative européenne en matière de transparence* que celle du Parlement européen qui avait instauré un registre avec les groupes de pression et un code de déontologie. Les institutions européennes, n'ayant pas une compétence exclusive pour enrayer la corruption, se partagent la responsabilité avec les États membres pour lutter contre la fraude et la corruption.

Les institutions européennes ont instauré plusieurs processus pour enrayer la corruption en leur sein, ainsi que dans les États membres. L'article 325 du chapitre 6 du *Traité sur le fonctionnement de l'UE* (TFUE) prévoit comment cette dernière peut gérer les questions liées à la lutte contre la fraude. L'article 325 du TFUE prévoit la responsabilité partagée des États membres et de l'Union, lorsqu'il s'agit de prendre des mesures de lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Il est précisé que les États membres doivent coordonner leurs actions visant à protéger les intérêts financiers de l'Union contre la fraude. À cette fin, ils organisent, avec la Commission, une collaboration étroite et régulière entre les autorités compétentes. Il existe souvent, au sein de chaque État membre, une autorité responsable qui pourrait enquêter sur n'importe quel cas, de sorte que la protection des intérêts financiers de l'Union peut être garantie sans l'intervention de l'OLAF (Union européenne, *Traité du fonctionnement*, 2012).

La lutte contre la fraude est une compétence partagée entre les institutions européennes et les États membres. L'article 325 du *Traité du fonctionnement de l'UE* permet ce partage de compétences entre les institutions européennes et les États membres, la Commission européenne a instauré *l'Office Européen de lutte antifraude* (OELA), autant pour lutter contre les fraudes que pour les prévenir. Cette prévention passe par une politique antifraude européenne s'appuyant « sur les connaissances et l'expérience acquises au fil du temps, l'OLAF aide les autorités chargées de gérer les fonds de l'UE — au sein de l'UE et en dehors — à comprendre les différents types de fraudes, les tendances, les menaces et les risques en la matière, ainsi qu'à protéger les intérêts financiers de l'UE en prévenant ces fraudes. » L'OLAF n'a pas seulement fonction de faire la prévention sur les questions concernant la lutte contre la fraude, il mène aussi des enquêtes sur les fraudes au détriment du budget de l'UE, sur les affaires de corruption et les fautes graves commises au sein des institutions européennes. Il élabore également une politique antifraude pour la Commission européenne. Il a aussi permis de mettre en place des programmes dits « Hercules » qui permettent de financer des actions visant à prévenir et combattre la fraude, la corruption et d'autres activités illégales portant préjudice aux intérêts financiers de l'UE. Plusieurs types d'actions peuvent bénéficier d'un financement comme les activités de recherche, le soutien technique et opérationnel aux enquêtes, ainsi que les formations spécialisées. Elles sont mises en œuvre au moyen de subventions et de marchés (Union européenne, *Traité du fonctionnement*, 2012).

- **Traitement journalistique**

Dans les différents terrains étudiés, les journalistes, traitant des sujets liés au lobbying, alimentent l'amalgame consistant à croire que le lobbying s'assimile à de la corruption. Cela est

d'abord lié à la médiatisation grandissante de ces problématiques. On passe, par exemple en France, de moins d'une dizaine d'articles par an dans les années 1990 à plus d'une cinquantaine dans les années 2010. « Contrairement à ce que l'évidence pourrait laisser présager, cette transformation n'est pas le fruit d'une multiplication des affaires de lobbying mais celui de la fabrication d'un problème public — processus inséparable de la structuration d'une configuration particulière dans laquelle des organisations demandent plus de transparence dans la vie politique française en face de celles qui défendent et représentent les professionnels du lobbying » (Guillaume, 2018 : 205). Ces articles démontrent que le lobbying est un thème porteur car il est synonyme pour les journalistes de scandale. En effet, au Canada, les journalistes utilisent, dans leurs articles, des termes qui renvoient au vocabulaire du soupçon et de la polémique à l'égard des lobbyistes « pression, enquête du commissaire au lobbyisme, allégation » (Lacavallier, 2016). L'image des lobbyistes s'en retrouve alors dégradée, de par leurs actions décrites comme « intensives et illégales » (Ngyen, 2014). En France, les journalistes soulignent, dans leurs articles, l'inefficacité des règles encadrant les représentants d'intérêt, ainsi que le manque de transparence. Cela contribue à détériorer l'image qu'à la population de ces professionnels du lobbying. Au sein des institutions européennes, les journalistes mettent en avant l'opacité, le pouvoir occulte et les pratiques de corruption des représentants d'intérêt, à l'égard des eurodéputés, dont certains ont été piégés (Le Monde, 2011).

Les journalistes ont développé une conception puritaine de la loi. En effet, selon eux, la loi devrait être *élaborée exclusivement par les représentants de la nation*, ce qui lui donnerait un caractère de pureté et de perfection. Cette élaboration doit ainsi se faire sans la participation directe ou indirecte de ceux pour lesquelles elle est élaborée. Aucun intérêt particulier ne devrait avoir la possibilité d'influencer l'élaboration de la loi. Les journalistes à travers leurs articles, essaient de mobiliser les citoyens sur des faits démontrant le non-respect de cette moralité politique. Ils considèrent, par exemple en France, comme anormale que des lobbyistes « rencontrent les élus dans des restaurants, organisent des colloques dans les enceintes parlementaires, et invitent les parlementaires au théâtre et dans les salles de sport » (Courty, 2018 : 203).

Dès lors, que les décideurs politiques ont décidé d'encadrer le lobbying, la figure du lobbyiste a changé auprès des journalistes, qui ont eu tendance à considérer cette pratique comme délictuelle. Le lobbying s'inscrirait ainsi, selon les journalistes, dans une logique de transgression des normes. Le traitement médiatique français s'inscrit dans celui des Etats-Unis, où les chercheurs « ont pu constater que la presse américaine accuse les milieux d'affaires dans presque la moitié des cas » (Courty, 2018 : 39) qui tentent d'influencer les décisions politiques.

Les journalistes dénoncent plusieurs types de pratique liés au lobbying. Ils dénoncent notamment les actions faites dans le cadre institutionnel, comme les rencontres entre les décideurs politiques et les représentants d'intérêt/lobbyistes en dehors du cadre institutionnel, y compris avant la mise en place d'une réglementation en 2009. Même après la mise en place de cette réglementation, les journalistes continuent de dénoncer ces problèmes entrant selon eux dans la « zone grise » de la démocratie. Le traitement journaliste est orienté, alors même que le lobbying est peu associé à d'importants scandales et à la corruption. Un fonctionnaire du lobbyisme déclare qu'il y a eu :

« Quand même certains gros dossiers qui ont fait la manchette, ce qui fait que les personnes qui les lisent ont été sensibilisés de cette façon-là. Les journalistes parlent de plus en plus du registre des lobbyistes. Ils vont faire certains articles qui parlent de certains dossiers et vont venir dire : pour tel dossier telle personne est inscrite au registre des lobbyistes. Les journalistes ont plus de réflexe en lien avec le lobbyisme. Ce qui fait qu'au niveau de la population, petit à petit, on voit que ça progresse. Même si je regrette souvent les faits qui sont relayés dans les articles, c'est souvent pour dénoncer des situations où le lobbying peut être vu comme de la corruption. Après il faut qu'on fasse tout un travail de sensibilisation autant pour expliquer que le lobbying n'est pas de la corruption tout en faisant connaître notre travail et les outils qui encadre le lobbying ».¹⁰⁰

En conséquence, les journalistes ont pris le parti de présenter le lobbyisme comme un problème. Un lobbyiste québécois regrette ce positionnement de la part des journalistes et exprime le souhait qu'ils changent de regard :

« Alors nous, c'est un peu notre rôle à l'association, à chaque fois qu'il y a un article, on intervient auprès des médias pour corriger le tir mais vraiment le lobbyiste est associé à corruption, malhonnêteté alors qu'en tant que lobbyiste, au contraire on se conforme aux lois, on dit ce qu'on fait et on est quand même les personnes les plus identifiées qui travaillent avec le gouvernement ». Il préconise de « faire changer cette mentalité ». Il ajoute que « là, je pense qu'on est aux prises avec la problématique les politiciens n'ont pas fait de bonne côte, nous on est associés aux politiciens donc on est aussi des démarcheurs ou des gens qui veulent changer de loi, qui veulent avoir des subventions. C'est la pyramide alors on est là-dedans. Peut-être que ça changera un jour, on verra. »¹⁰¹

100 Entretien n°4 : fonctionnaire Commissaire au lobbyisme, Québec, 2014.

101 Entretien n°26 : lobbyiste conseil, Québec, 2014.

Cette posture des journalistes s'explique par la culture professionnelle qu'ont les journalistes, qui n'est forcément hostile aux représentants d'intérêt/lobbyiste. En effet, ces journalistes doivent écrire sur des faits dont ils ne sont pas spécialistes, souvent dans l'urgence. Un journaliste reconnaît ce manque de spécialisation de la part de ses confrères :

« Je trouve ça regrettable qu'il n'y a plus de journaliste qui se spécialise sur des thèmes comme c'était le cas avant. Tu regardes les journalistes qui traitent des questions concernant l'assemblée nationale ou des représentants d'intérêt, ils ne sont pas spécialistes de la question. Ce n'est jamais la même personne qui écrit les articles, je me demande donc s'ils ont tous le même niveau d'information pour comprendre les enjeux et les différentes réglementations mises en place. Quand tu regardes les articles de presse concernant des représentants d'intérêt bien souvent c'est pour expliquer le mauvais comportement ou un comportement borderline, c'est rarement positif. Leur but c'est que leurs articles soient vendus ou tout simplement qu'il ait un côté sensationnel pour que la population les lise. »¹⁰²

De plus, les journalistes font « l'économie de la preuve de l'influence exercée par les lobbyistes qui est réduite à sa plus simple expression » (Courty, 2018 : 51). Le simple fait qu'un amendement soit écrit par un autre que le député, suffit aux journalistes pour démontrer l'influence que les représentants d'intérêt peuvent détenir dans la sphère politique et dans la fabrique de la loi. Parfois, certains journalistes en viennent à jusqu'à piéger des élus, notamment des eurodéputés. Un lobbyiste bruxellois regrette l'utilisation de ces procédés par certains journalistes :

« L'image de la société sur notre profession ou plutôt je devrais dire sur les lobbyistes n'a pas évolué pour devenir positif et je le regrette. Même si je n'étais pas forcément pour un registre du fait qu'il n'est pas obligatoire, les différents outils mise en place par les deux institutions n'ont pas permis de redorer notre image ». Il ajoute que cela a un impact sur l'opinion publique et les citoyens : « Bien souvent la population voit le lobbying comme quelque chose de négatif. Le côté négatif du lobbying est toujours associé à de la corruption. Quand j'explique mon métier bien souvent les gens ont un apriori, bien souvent j'ai toujours le droit à une petite réflexion sur le fait que le lobbying est de la corruption. Quand j'essaie de comprendre comment ils en sont arrivés à penser cela, ils m'expliquent les différents scandales, mais surtout les articles de journaux qui dénoncent les liens entre les lobbyistes et les eurodéputés. Ne parlons même pas quand ce sont les journalistes qui se font passer

102 Entretien n°8 : journaliste, Paris, 2014.

pour nous pour piéger les eurodéputés et que ces derniers tombent dans le piège. Ce type d'article, mais surtout les méthodes utilisées par les journalistes, sont plus que néfastes pour notre profession et sur l'opinion de la population. »¹⁰³

Ce type d'articles repose sur de faux évènements, constitués de fausses preuves pour démontrer que les élus entretiennent des relations corrompues avec les représentants d'intérêt. En effet, ces journalistes utilisent de fausses identités « leur permettent de susciter des faits qui n'auraient pas existé autrement ». Le plus problématique dans ces affaires c'est que la fiction l'emporte sur le réel, mais les effets politiques demeurent bien réels.

- **Rôle des ONG**

Les journalistes ne sont pas les seuls à détenir un rôle dans cette vision d'associer le lobbying à de la corruption. Plusieurs ONG, *Transparency International*, le *Collectif Etal*, *Anticor* et *Regard citoyen*, se sont intéressées aux questions entourant le lobbying, la corruption et la transparence. Cependant une seule de ces ONG est présente dans l'ensemble des terrains de cette thèse, *Transparency International*, qui participe activement à la mise en forme du problème que représente le lobbying, tout en se faisant une spécialisation d'intervenir sur ce thème. *Transparency International* est la plus importante ONG mondiale qui s'interroge sur les questions du lobbying et de la corruption. Cette ONG n'a pas joué le même rôle dans les différents terrains étant donné que pour certains la mise en place de leur encadrement des représentants d'intérêt/lobbyiste est antérieure à la création de *Transparency International*. Concernant la France dans un premier temps, elle a reconnu l'utilité du lobbying tout en voulant qu'il soit réglementé, ce qu'elle a réussi à faire avec succès. *Transparency International* n'a pas été la seule à œuvrer sur ces questions en France. En effet, le *Collectif Etal*, *Anticor* et *Regard citoyen* ont contribué à cette reconnaissance. Ces ONG ont une posture plutôt critique, car elles reconnaissent le lobbying, tout en émettant des critiques pour un encadrement plus poussé, tout en organisant des programmes de recherche et en proposant des formations à ces pratiques. Des ONG en particulier, *Transparency International* et *Regard citoyen*, ont produit des rapports sur la corruption et le lobbying en imposant « leurs rapports comme la connaissance légitime sur ces questions » (Courty, 2018 : 212). *Transparency International* a aussi réalisé des rapports concernant la situation au Canada ou au sein des institutions européennes. A travers leurs rapports, ils établissent un lien entre la corruption et le lobbying. Ces ONG, plus particulièrement *Transparency International*, ont développé un discours qu'elles « arrivent à faire

103 Entretien n°45 : lobbyiste conseil, Bruxelles 2015.

passer pour de l'énonciation » au sein de la population alors que ces discours pourraient être vus comme de la « dénonciation ». Un membre de Transparency International Canada aborde leur communication, les outils utilisés et les objectifs de cette dernière pour le Canada :

« En tant qu'ONG nous réalisons régulièrement des rapports sur des thèmes précis comme par exemple sur la corruption ou sur le lobbying. Nous émettons aussi des propositions que les parlementaires ou les membres du gouvernement pourraient s'inspirer pour faire évoluer autant l'encadrement des lobbyistes au niveau fédéral mais aussi dans les provinces ou encore sur la lutte contre la corruption. Plusieurs outils ont été créés pour réaliser ces rapports l'outil principale de Transparency International, qui permet de comparer les pays et/ou les systèmes politiques entre eux, est l'indice de la perception de la corruption. Cet outil permet aussi de voir l'évolution de la perception de la corruption dans le temps. »¹⁰⁴

En effet, ces ONG, principalement *Transparency International*, ont développé des outils pour détailler leur propos concernant la corruption : création d'un indice de la perception de la corruption, des cartes, des tableaux, des classements. Ces différents outils leur permettent de légitimer leurs propos et ainsi utiliser le mot plaidoyer plutôt qu'énoncé, pour caractériser leurs propos et leurs écrits. « Cette scientification permet d'observer l'émergence d'une nouvelle catégorie de doxosophes, ces entrepreneurs d'une morale particulière, la transparence. » Un membre de *Transparency International EU* explique l'importance de ces différents outils dans leur production de rapport, il est aussi intéressant de constater les termes utilisés pour décrire leur méthodologie :

« Ces outils jouent un rôle important dans notre manière de présenter les résultats de nos études. Les citoyens sont toujours au centre de la réalisation de nos enquêtes. Bien entendu nous allons aussi interroger les acteurs concernés par nos études. Nous essayons toujours d'avoir un panel le plus représentatif possible. »¹⁰⁵

Les citoyens détiennent un rôle central dans la construction du discours scientifique de ces ONG, en particulier ceux de *Transparency International*. En effet, l'usage des enquêtes d'opinion est omniprésent. Ces sondages permettent à l'ONG de faire une évaluation du niveau de la corruption. Cette ONG met également en avant le nombre important de personnes interviewées dans un grand nombre de pays, tout en ajoutant d'autres outils scientifiques comme des tableaux, des cartes et des classements. Par exemple, l'ONG a réussi à déduire le classement de la France en matière de

104 Entretien n°15 : membre *Transparency International Canada*, Toronto, 2014.

105 Entretien n°38 : membre *Transparency International UE*, Bruxelles, 2015.

corruption en sondant la perception du phénomène chez 1000 personnes. « Le sondage ne produit plus l'opinion, il fabrique le fait « corruption » pour la France » (Courty, 2018 :212). Ce recours au sondage permet à *Transparency International*, de présenter un discours qui prend les « traits d'une simple énonciation de faits présentés comme réels » (Courty, 2018 : 208).

Ces ONG présentent leur propre analyse autant sur les questions concernant la transparence, l'encadrement des représentants d'intérêt/lobbyistes que sur la corruption présente au Canada, en France qu'au sein des institutions européennes. Pour élaborer toutes leurs analyses, ils ont recours généralement à la population. Il est intéressant de s'interroger sur la perception et la tolérance de la part des canadiens, des français et des bruxellois concernant la corruption et la sphère politique/représentants d'intérêt, indépendamment des résultats produits par ces ONG.

Le Canada a toujours eu un bon classement dans l'indice de perception de la corruption produit par *Transparency International*. Même si le Canada a perdu quatre points depuis 2012 il reste le pays le mieux noté de l'Amérique du Nord. Cet indice de perception note les pays entre 0 (pays très corrompu) et 100 (pays très peu corrompu). Le Canada est donc passé d'un score 81 en 2012 à 77 en 2019, ce qui revient à dire que la population a la perception que le Canada est un pays très corrompu (Transparency International, 2019). Malgré un bon classement du Canada d'après l'indice de *Transparency International*, les actions des lobbyistes sont souvent soupçonnées d'être malhonnête ce qui créé un doute au sein de la population comme l'explique ce lobbyiste conseil :

« Il y a l'association des lobbyistes qui nous défend ou du moins qui prendre la parole dans la presse pour essayer de rectifier le tir quand les faits ne sont pas bien présentés dans les journaux. La loi a permis l'accessibilité aux informations concernant notre profession. Le registre est devenu une source pour les journalistes, cela a du bon comme du moins bon malheureusement. La population, je parle à titre personnelle bien entendu, nous vois comme des gens malhonnêtes. Dès qu'on parle de lobbyisme, c'est comme si quelqu'un avait agi de façon malhonnête, incorrecte, comme si nous étions forcément des gens corrompus. Comme je disais l'association intervient régulièrement pour corriger le tir mais vraiment le lobbyiste est associé à corruption, malhonnêteté alors qu'en tant que lobbyiste, au contraire on se conforme aux lois, on dit ce qu'on fait et on est quand même les personnes les plus identifiées qui travaillent avec le gouvernement et qui auraient une mauvaise influence sur les décideurs politiques. »¹⁰⁶

106 Entretien n°23 : lobbyiste conseil, Québec, 2014.

Ce sentiment d'être dépeint comme étant une profession corrompue est partagé par un autre lobbyiste conseil, qui œuvre à travers son association à casser cette idée reçue :

« Mais aussi de vulgariser auprès de la population, de l'opinion publique ce qu'on fait, ce qu'on est. L'un de notre objectif est de déconstruire l'idée, très présente malheureusement dans la population, qu'un lobbyiste n'a pas recours à des méthodes de corruption pour exercer son métier, que nos méthodes sont en accord avec ce que la loi nous permet de faire. C'était aussi pour pouvoir réagir, par exemple à la commission Charbonneau. À chaque fois qu'à la commission Charbonneau un lobbyiste est sorti, nous, on a réagi par un communiqué de presse. Il y a une bonne équipe de ce côté-là. L'association est vraiment là au service de ses membres, au service de la profession, et au service de toute la crédibilité qu'on peut donner à cette profession-là. »¹⁰⁷

Certains lobbyistes, dont ce lobbyiste d'entreprise, ont une vision encore plus dure concernant la perception de la population concernant l'amalgame lobbying – corruption :

« E.P : Trouvez-vous que la perception de la population a changé ? Est-ce qu'elle s'est dégradée vis-à-vis de votre profession ?

X : Non, je dirais que c'est resté probablement pareil si on se souvient du contexte de l'époque, qui était un contexte de crise et qui n'a pas changé aujourd'hui. Donc ça n'est pas plus positif mais toujours aussi négatif. Malheureusement on nous associe trop souvent aux dérapages des politiciens, on nous fait souvent porter le chapeau en disant que nous sommes les personnes qui corrompent les politiciens »¹⁰⁸

La perception de ces lobbyistes, concernant la population les concernant, restent assez négative et d'après eux la loi ainsi que le code de déontologie n'ont pas forcément permis que leur image soit revalorisée. La loi leur a apporté une reconnaissance officielle, mais elle n'a pas changé radicalement la vision de la population. Ce fait peut s'expliquer, comme certains lobbyistes l'ont évoqué, par les nouveaux scandales et/ou affaires politiques concernant des décideurs politiques et des lobbyistes. Un fonctionnaire du commissaire du lobbying explique qu'une partie de la population a découvert l'existence de la loi et du rôle du commissaire lors d'affaires qui ont fait la une des journaux :

107 Entretien n°21 : lobbyiste conseil, Québec, 2014.

108 Entretien n°25 : lobbyiste entreprise, Québec, 2014.

« Maintenant je vous dirais que pour de plus en plus de personnes on n'a plus besoin d'expliquer qui est le commissaire au lobbying. Il y a eu quand même certains gros dossiers qui ont fait la manchette, ce qui fait que les personnes qui les lisent ont été sensibilisés de cette façon-là. Les journalistes parlent de plus en plus du registre des lobbyistes. Ils vont faire certains articles qui parlent de certains dossiers et vont venir dire : pour tel dossier telle personne est inscrite au registre des lobbyistes. Les journalistes ont plus de réflexe en lien avec le lobbying. Ce qui fait qu'au niveau de la population, petit à petit, on voit que ça progresse. »¹⁰⁹

La perception de la corruption chez les français est difficilement définissable étant donné que la perception de l'espace politique est très hétérogène. La définition des actions qui sont qualifiées de légitimes/illégitimes ; de tolérées/blâmées varient selon deux critères. Le contexte dans lequel a lieu les actions et les visions des individus de la politique qui sont souvent vus comme un monde à part redevable d'une morale spécifique. Plusieurs jugements sont portés par la population sur le travail politique, qui considère qu'il y a une « fragilité de la fonction politique qui semble facilement sujette aux débordements. Le rôle politique apparaît souvent comme étant à double face : il est cadré d'un ensemble de règles et de devoirs souvent idéalisés tout en donnant lieu à des débordements aussi bien sous influence de démesure que de pressions économiques et idéologiques » (Lascoumes, 2010 : 248). Le « métier politique » est souvent associé à une activité à risque, potentiellement corruptrice, qui peut expliquer que ces débordements sont tolérables. Ce débordement « fait partie du rôle tant par l'importance des contraintes extérieures qui pèse sur les épaules des élus, que par le sentiment de puissance, l'ivresse du pouvoir qu'il génère » (Lascoumes, 2010 : 250).

La population reconnaît que les hommes politiques sont plutôt corrompus. Il faudrait tout de même relativiser cette formulation étant donné qu'elle est polysémique, un « mot-valise » qui exprime des critiques diversifiées. Cela peut très bien traduire des penchants pour le clientélisme, le carriérisme, le favoritisme à l'égard de personnes proches, une distance préjudiciable à des normes ou encore une soumission liée à des pressions de connivences partisans ou financières. Les « deux polarités (référence à la vertu civique versus constat du laxisme des pratiques) coexistent dans les positions de nombreux citoyens » (Lascoumes, 2010 : 249). D'un côté, des groupes sociaux défavorisés dénoncent la corruption ce qui témoigne d'une situation où cette population n'a plus de lien avec le politique et de l'autre des formes de « tolérance émanant de groupes sociaux mieux établis » (Abel et Phelippeau, 2015 : 39).

109 Entretien n°4 : fonctionnaire du commissaire au lobbying, Québec 2014.

Le monde politique est perçu comme un monde à part, en grande partie auto-normé et mal régulé par une grande partie des citoyens. D'une part, les citoyens pensent que les politiciens ne devraient pas déroger aux règles morales ordinaires. D'autre part, certains soulignent que la meilleure sanction en cas de corruption de la part des élus serait l'interdiction définitive de leur candidature à une élection. En effet, face à des jeux de pouvoir qui peuvent apparaître complexes, et que les citoyens comprennent mal, « l'exclusion de la compétition politique apparaît comme le moyen de prévention générale le plus adéquat » (Lascoumes, 2010 : 243).

Les citoyens européens n'ont pas une vision plus optimiste des décideurs politiques et de la présence de corruption au sein des institutions européennes et des États membres que les citoyens français. En effet, le dernier baromètre concernant la corruption montre ce scepticisme de la part des Européens pour l'enrayement de la corruption au sein des différentes institutions, européennes, nationales et locales ainsi qu'au sein des partis politiques ou de leur vie au quotidien. Les Européens sont d'accord sur le fait que « la corruption est considérée comme inacceptable dans la plupart des États membres de l'UE. Moins d'un quart des Européens pensent qu'il est acceptable de faire une faveur (22%) ou d'offrir un cadeau (21%) pour obtenir quelque chose de l'administration publique ou d'un service public. Moins encore (14%) pensent qu'il est acceptable de donner de l'argent » (Eurobaromètre, 2017 : 6). La corruption touche beaucoup trop les institutions pour les Européens. En effet, « la grande majorité des Européens pense que la corruption existe dans les institutions publiques aux niveaux local, régional et national. Près de huit Européens sur dix (79%) conviennent que des liens trop étroits entre les affaires et la politique dans leurs conduisent à la corruption. Un moins des trois quarts (73%) affirment qu'il existe des institutions publiques nationales de corruption. Une proportion très similaire de répondants (72%) pense qu'il y a corruption dans les institutions publiques locales ou régionales de leur pays » (Eurobaromètre, 2017 : 6).

Le baromètre souligne que seule une minorité des répondants trouvent qu'il y a assez de transparence, et de surveillance concernant le financement des partis politiques, alors qu'une majorité pense que les liens trop étroits entre les entreprises et la politique dans leur pays conduisent à la corruption. Des disparités existent entre les pays, mais de manière générale 6 Européens sur 10 considèrent la corruption comme faisant partie de leur culture d'entreprise de pays et plus de 50% pensent que la manière de réussir dans les busines est d'avoir des liens politiques (Eurobaromètre, 2017 : 14-14).

- **Lutte indirecte contre la corruption en favorisant la transparence**

Ces réglementations permettent, à travers la transparence qu'elles apportent dans les relations entre les décideurs publics et les représentants d'intérêt/lobbyistes, de lutter indirectement contre la corruption. Il est important de rappeler que ces réglementations n'ont pas comme objectif de lutter contre la corruption. Cependant, des modifications doivent être apportées à ces différents systèmes d'encadrement pour ainsi accroître la transparence dans les relations entre ces acteurs.

- **Les systèmes canadiens**

Des modifications doivent être apportées à ces dispositifs pour permettre une plus grande minutie dans les informations fournies par les lobbyistes ainsi que dans les différentes définitions permettant ainsi d'enrayer des zones d'ombre propices à la corruption. Comme l'explique un fonctionnaire travaillant pour le Commissaire au lobbyisme du Québec :

« X : Oui, il y a quand même plusieurs choses. Des modifications importantes qui sont demandées par le commissaire, entre autres au niveau de la définition de ce qu'est une activité de lobbyisme. Il y a certains termes qui ne sont pas nécessairement clairs, qui laissent à interprétation. Entre autres on parle dans le fond de communication réelle ou écrite avec un titulaire de charge publique en vue d'influencer ou pouvoir raisonnablement être considéré par la personne qui les initie comme étant susceptible d'influencer la prise d'une décision. Vous comprenez que les gens jouent beaucoup là-dessus. Cette définition n'est pas la seule à être composée de termes manquant de précision et permettant aux acteurs d'avoir une interprétation différente que celle prévu par les décideurs politiques ayant produit la loi. En effet, la définition restreinte des lobbyistes d'entreprise/d'organisation dans les systèmes d'encadrement fédéral et québécois représente un obstacle pour l'idéal de transparence. Ces différentes lois ne définissent pas la notion « une partie importante de leur tâche de travail ». ¹¹⁰

Ce manque de clarté qui est jugé au cas par cas, à l'aune d'éléments quantitatifs et qualitatifs, laisse place à l'interprétation et au bon vouloir des lobbyistes. Cette même fonctionnaire explique comment le Commissaire a essayé de palier à cette interprétation :

110 Entretien n°4: fonctionnaire Commissaire au lobbyisme, Québec, 2014

« X : Juste pour dire que le commissaire à l'opportunité d'émettre des avis d'interprétations qui interprètent la notion de partie importante dans un de ses avis, l'Avis n° 2005-07 du commissaire au lobbying : l'interprétation de l'expression « pour une partie importante ». Donc c'est juste un critère, c'est deux tests pour déterminer qu'est-ce qu'une partie importante.

E.P : Ces tests ont donc permis de définir cette partie de la définition manquant de clarté ?

X : Oui effectivement. Certaines autres législations canadiennes viennent le mettre spécifiquement dans leurs textes, pour notre cas nous parlons de vingt pour cent ou peu importe, ici on a un test quantitatif et qualitatif pour venir établir un parti important »¹¹¹

Le système ontarien pour sa part n'a pas laissé cette zone d'interprétation concernant les lobbyistes salariés étant donné qu'ils ont déterminé que la charge de travail doit atteindre le seuil de 50 heures. Par contre le flou existe concernant les lobbyistes d'organisation étant donné que ces derniers doivent s'enregistrer si « une partie importante » de ses fonctions consiste à exercer collectivement des pressions. Le système d'encadrement doit aussi faire face à une autre difficulté qui est la question d'encadrer ou non les organisations à but non lucratif, pour le moment ces dernières ne sont pas concernées par l'obligation de s'enregistrer. Cependant, certaines d'entre elles font quand même du lobbying, il serait donc logique qu'elles doivent respecter l'obligation de s'enregistrer. La question de leur encadrement est compliquée à trancher vu les disparités existantes entre elles, et pour certaines l'incapacité de payer les coûts d'enregistrement (Yates, 2018 : 37-38).

L'autre lacune importante dans ces différentes lois concernant les définitions du lobbying c'est que ces dernières n'incluent pas le lobbying indirect. En effet, il est toujours question de lobbying direct : « toutes les communications orales ou écrites avec un titulaire d'une charge publique visant à influencer ce dernier ». Les démarches de lobbying indirect, comme les campagnes qui font appel au public pour de la sensibilisation, échappent totalement à l'impératif de transparence. Les systèmes d'encadrement fédéraux et québécois n'ont pas inclus ce type de lobbying dans leurs lois concernant l'encadrement des lobbyistes. Ils devraient s'inspirer du système américain qui prévoit dans le *Lobbying Disclosure Act* « que le financement externe de toute organisation (association ou coalition) dès que celui-ci excède la somme de 5 000 dollars par trimestre et que l'organisation externe prend une part active dans la planification, la supervision et le contrôle des activités de lobbying » (Yates, 2018 : 39). Le système d'encadrement ontarien a inclus les appels au grand public, ce qui est

111 Entretien n°4 : fonctionnaire Commissaire au lobbying, Québec, 2014

considéré comme du lobbying indirect, dans les informations obligatoires à déclarer de la part des lobbyistes (Ontario, Guide de la Loi 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes, 2017).

Les informations exigées dans les registres apparaissent pour certaines comme étant trop générales, ce qui permet aux entreprises de cacher leurs actions réelles cela entrave la volonté d'accroître la transparence à travers ces registres. Dans le registre québécois il devrait figurer le nom et le titre officiel des personnes rencontrées, de même concernant la ou les dates de rencontre. Ce type d'exigences permettrait de se rendre compte de l'accès des titulaires d'une charge publique qu'ont certaines entreprises ou organisations. Pour pallier ce manque d'informations, et de transparence, le système d'encadrement québécois devrait s'inscrire dans la lignée du gouvernement fédéral comme l'explique un fonctionnaire travaillant au Commissariat au lobbying du Canada :

« X : Elle n'exige pas l'obligation pour les lobbyistes de produire des déclarations mensuelles comme le prévoit la loi canadienne. L'inscription doit toutefois être mise à jour dès qu'un changement survient et être renouvelée annuellement. » ¹¹²

Ces déclarations permettraient de savoir les forces en présence dans un dossier donné. Plusieurs révisions ont été demandées la part du Commissaire au lobbying, cependant les députés québécois n'ont pas donné suite.

Les « portes tournantes » représentent aussi une pratique entravant l'objectif de transparence. En effet, des « éminences grises » peuvent œuvrer dans l'ombre en élaborant des stratégies sans que cela soit rendu public. Dans ce cas précis les règles d'après-mandat concernant les titulaires d'une charge publique ne s'appliquent pas. Ces anciens titulaires d'une charge publique peuvent vendre leur stratégie ou leurs connaissances, à un client donné en vue d'une éventuelle rencontre avec un titulaire d'une charge publique en fonction. Aussi longtemps que l'ancien TCP ne communique pas lui-même avec le TCP en fonction il ne fait pas du lobbying au sens des différentes lois du Canada. Encore une fois, le système américain d'encadrement des lobbyistes propose une solution pour pallier cette situation, il faut élargir la définition du lobbyisme en faisant la distinction entre les « contacts » et des « activités » de lobbyisme : « tous les contacts en lien à la préparation d'une action de lobbying et tous les efforts à l'appui de ces contacts, y compris les activités de préparation ou de planification, la recherche et tout autre travail de fond qui est destiné, au moment de sa préparation, à être utilisé dans les contacts et la coordination avec les activités de lobbyings des autres » (Office of the clerk U.S.

112 Entretien n°16 : fonctionnaire Commissariat au lobbying, Ottawa, 2014.

House of representations , 1995). Il faut que la définition du lobbyisme inclut à la fois les contacts et les démarches préparatives aux actions de lobbying, cette minutie dans les actions que peuvent ou non faire les anciens TCP permet de garantir une plus grande transparence. Il est toujours question de l'après-mandat d'un TCP, cependant il n'est jamais abordé leur passage du privé à une fonction TCP et des liens qu'ils peuvent conserver et entretenir avec leurs anciennes connaissances. Il faudrait éviter toutes situations où sans le vouloir forcément ces TCP favoriseraient certains lobbyistes au détriment d'autres (Yates, 2018 : 41-42).

Finalement, la volonté des décideurs publics d'accroître la transparence dans leurs relations avec les lobbyistes à travers ces différentes lois devraient aussi permettre de restaurer la confiance des citoyens envers leurs institutions politiques et les acteurs qui y évoluent. L'absence, ou le peu de sanctions en cas de manquement aux différentes lois ne font qu'accroître le cynisme au sein des différentes populations canadiennes. Un fonctionnaire travaillant au commissariat au lobbying du Québec explique la volonté de ce dernier concernant les sanctions prévues par la loi :

« X : Le commissaire demande que les sanctions augmentent, que ça aille plus loin car c'est certain qu'actuellement les sanctions pécuniaires commencent à cinquante dollars. Donc parfois pour une grande entreprise ça peut valoir la peine de garder le silence et payer l'amende plutôt que de plaider coupable et payer cinq cents et quelques dollars plus des frais. Donc c'est certain que le commissaire fait des recommandations pour augmenter la valeur des amendes minimales. Nous sommes conscients que la population souhaiterait que nous puissions faire plus en cas de manquement. Ce constat est partagé avec d'autres commissaires dans le reste du Canada, c'est un thème que nous abordons souvent lors de nos rencontres. » ¹¹³

Il n'y a pas seulement au sein du système québécois d'encadrement des lobbyistes que les sanctions soulèvent des interrogations. Comme l'évoque ce fonctionnaire du Commissariat au lobbying du Canada en abordant les limites du système fédéral d'encadrement canadien concernant les sanctions :

« X : Cependant, même si les preuves sont suffisantes dans l'ensemble des enquêtes aucune poursuite n'a jamais été engendrée par la GRC. Cette situation s'explique par le fait que ce type de crime commis par des « cols blancs » ne représente pas une priorité dans les enquêtes de la GRC. Ce qui a comme principale conséquence de diminuer énormément le pouvoir du

113 Entretien n°4 : fonctionnaire Commissariat au lobbying, Québec, 2014.

Commissaire, mais surtout la peur d'être sanctionné si le lobbyiste est reconnu coupable de fraude à la loi sur le lobbying. »¹¹⁴

La population canadienne a l'impression que les élus se sont dotés de lois pour se donner bonne conscience, mais que ces dernières ne sont qu'un exercice de façade. Ce sentiment que les élus se sont dotés de lois pour se donner bonne conscience est renforcé par le fait que les demandes des différents commissaires pour accroître leur pouvoir de sanctions, ou pour accentuer la sévérité des sanctions administratives pécuniaires et des sanctions pénales n'ont pas abouti.

– **Système français**

Le système d'encadrement des représentants d'intérêt français présente aussi des zones troubles pouvant entacher cette volonté de transparence de la part des décideurs politiques. La loi Sapin II n'inclut pas, comme c'est le cas dans les différents systèmes canadiens, le lobbying indirect. Il n'est question que de l'action directe de vouloir influencer le processus décisionnel/législatif. Cependant, cela n'inclut pas les actions qui peuvent être réalisées en amont de cette action d'influence ou des méthodes, campagne de sensibilisation/publicité, pour influencer indirectement le processus législatif ou la population. Deux lobbyistes partagent leur point de vue sur ce lobbying indirect :

Le premier considère qu'il faut « reconnaître que la loi Sapin II transforme l'encadrement du lobbying étant donné que ce n'est plus des lieux qui sont encadrés mais bien l'action d'influencer. Cependant, je trouve que la loi ne va pas assez loin, les législateurs auraient dû inclure les actions indirectes que certains grands cabinets d'affaires publiques peuvent réaliser, comme des campagnes de sensibilisation ou de communication. Ces actions ne consistent pas à du lobbying comme la loi le définit, cependant ces actions influencent tout de même le processus décisionnel même si c'est plus indirect. »¹¹⁵

Le second estime quant à lui, qu'il « est vrai comme le dit mon collègue, que la loi aurait pu aller plus loin en incluant le lobbying indirect, cela aurait aussi permis d'apporter plus d'équité. Tous les cabinets n'ont pas forcément les moyens pour réaliser d'importantes campagnes de sensibilisations.

114 Entretien n°16 : fonctionnaire Commissariat au lobbying, Ottawa, 2014.

115 Entretien n°12 : lobbyiste conseil, Paris, 2014

Il serait intéressant de voir les budgets accordés à ce type d'actions. Après il est vrai que c'est une très bonne chose que la loi encadre enfin une action plutôt qu'un lieu »¹¹⁶

Le caractère obligatoire du registre a apporté une plus grande transparence, mais des exceptions existent à cette obligation. En effet, plusieurs organisations, dont les associations d'élus, les syndicats de fonctionnaires et les partenaires sociaux, n'ont pas l'obligation de s'inscrire au registre même si ces derniers font du lobbying auprès des décideurs politiques. Ces exceptions sont plutôt mal acceptées par les représentants d'intérêt :

« Je ne comprends pas que certaines catégories n'ont pas l'obligation de s'inscrire au registre comme nous. Il est utopique de penser que ces catégories, si je ne me trompe pas ce sont associations d'élus, les syndicats de fonctionnaire et les partenaires sociaux, ne fassent pas de lobbying. Bien souvent ces regroupements possèdent d'importants moyens pour influencer le processus décisionnel, surtout dans le cas des partenaires sociaux. Je trouve, à titre personnel, que ces exclusions ne sont pas équitables pour nous. »¹¹⁷

« La première version de l'encadrement des représentants d'intérêt au sein de l'Assemblée nationale avait déjà un caractère équitable étant donné que certains recevaient un badge et que d'autres non sans savoir les raisons expliquant ces choix. Les exceptions prévues par cette nouvelle loi rappellent ce caractère inéquitable, comment se fait-il que certains, qui font des actions de lobbying, aient le privilège ne de pas s'inscrire au registre. Le fait qu'ils n'aient pas cette obligation d'inscription au registre signifie qu'ils n'ont pas plus l'obligation de révéler des informations autant sur le financement de leurs actions que de leurs actions en tant que telles. La découverte de ces exceptions ont fait grincer des dents chez plusieurs représentants d'intérêt. En espérant que s'il y a une révision de cette loi ces exception n'y figurent plus. »¹¹⁸

Plusieurs incohérences sont apparues dans la volonté des décideurs politique d'accroître la transparence. Un décalage persiste entre la visibilité des pratiques, apportant une plus grande transparence, et les actions réelles des agents qui doivent les exécuter. Il y a une obligation pour les représentants d'intérêt/lobbyistes de déclarer des informations sensibles dans le registre et ces informations ne sont pas accessibles aux citoyens. Par ailleurs, il a été décidé d'obliger les élus à faire

116 Entretien n°11 : lobbyiste conseil, Paris 2014

117 Entretien n°12 : lobbyiste conseil, Paris, 2014.

118 Entretien n°11 : lobbyiste conseil, Paris, 2014.

des déclarations alors que cette dernière n'est pas accessible aux citoyens. Plusieurs informations obligatoires, prévues par la loi, devraient figurer dans les rapports parlementaires pour permettre une plus grande transparence dans les liens qu'entretiennent les institutions parlementaires et la société civile. L'enquête effectuée par Regards citoyens conclut que seulement 38% des rapports parlementaires où il est indiqué les personnes auditionnées (Courty, 2018 : 209-211).

– Union européenne

Les différents outils instaurés par les institutions européennes ainsi que les États membres, les Européens n'ont pas une vision optimiste sur la présence de la corruption autant au sein des institutions européennes que dans les pays membres de l'UE. Malgré l'instauration d'une législation anticorruption depuis plus de quinze ans au sein des institutions européennes et des États membres, son application demeure inégale et inefficace pour une réelle répression en Europe contraste avec les lourdes condamnations des entreprises européennes par des juridictions étrangères. Le principal problème de la législation anticorruption établie par les institutions européennes est l'absence d'un mécanisme de contrôle et de suivi afin d'assurer une pression permanente sur les États membres, cette absence montre les limites de cette législation ainsi que son incapacité à répondre aux exigences actuelles (Office européen de lutte antifraude, 2019).

L'adoption d'une directive d'harmonisation du droit pénal substantiel, et la mise en place d'un procureur européen garantissant une répression effective devrait permettre l'intégration de la lutte contre la corruption au niveau supranational et ainsi se limiter à la protection des intérêts financiers de l'UE. Au-delà de cet objectif isolé, le « paquet anticorruption » de la Commission européenne n'amorce pas la rationalisation nécessaire du cadre juridique actuel. « La pierre angulaire de la nouvelle stratégie est limitée à l'adoption d'un mécanisme d'évaluation périodique afin de susciter, par le biais du droit souple, un surcroît de volonté politique de la part des États membres » (Zanin, 2017).

Cette « quête » de la transparence de la part de la Commission européenne, ainsi que de manière plus générale des institutions européennes, se décline aussi à travers le registre de transparence instauré par la Commission européenne et le Parlement européen. Un fonctionnaire du registre détaille cette « quête » de la transparence :

« X : Les institutions européennes voulaient apporter de la transparence, dans ces relations avec les représentants d'intérêt, pour essayer de montrer aux gens qu'effectivement les

institutions sont en contact avec tous les représentants d'intérêt. Cependant, le fait de rendre ces relations publiques, de demander à toutes les personnes travaillant avec les institutions de rendre public leur existence dans un registre accessible aux citoyens devraient enrayer des situations « obscures ». Il ne faut pas oublier que beaucoup de gens regardent Bruxelles où un nombre important de décisions se prennent, c'est comme pour Washington où il y a des scandales réguliers impliquant des lobbyistes, ce qui arrive aussi à Bruxelles. Bien souvent quand les gens parlent de lobbying c'est pour évoquer ce qu'il ne faut pas faire, alors que l'encadrement permet de parler de la manière dont l'action doit avoir lieu pour être conforme à la démocratie. La démarche des institutions concernant l'encadrement des représentants d'intérêt c'était aussi de dire que les institutions doivent entendre le plus grand nombre et non seulement qu'elles vont choisir. Ceux qui discutent avec les pouvoirs publics doivent le faire de manière régulière, légale sans exercer de pressions inacceptables. Ces relations doivent être transparentes, tous les citoyens européens ont le droit de savoir qui interagit avec les institutions et quel est le contenu des intérêts exprimés. Le registre joue un rôle central dans cet encadrement. »¹¹⁹

Ce registre doit permettre d'instaurer une plus grande transparence dans les relations entre les décideurs politiques et les représentants d'intérêt. En instaurant, ce registre il y a aussi une volonté de la part des institutions de mieux contrôler les différentes sources d'influence qui existe sur les décideurs politiques, mais surtout éviter toutes les dérives de cette influence et ainsi enrayer toutes situations qualifiables de corruption. Cependant, ce registre ne s'applique que pour les représentants d'intérêt souhaitant rencontrer des membres de la Commission européenne ou du Parlement européen, sans qu'il soit pour autant obligatoire (Zanin, 2017).

Les institutions européennes n'ont pas le pouvoir ni les compétences pour obliger les États membres à instaurer un système de contrôle, à travers un registre et/ou un code de conduite, sur les relations entre les décideurs politiques et les représentants d'intérêt. Comme le souligne un fonctionnaire du registre, les institutions n'ont pas la compétence pour obliger les États membres à instaurer un encadrement, mais elles peuvent user d'autres moyens :

« X : Il est vrai que l'Union européenne n'a pas la compétence dans ce domaine ni avoir en sa possession le droit pour le faire, en revanche elles peuvent influencer les autres États membres en servant de référence. Pour plusieurs États membres le système d'encadrement

119 Entretien n°5 : fonctionnaire Secrétariat commun, entretien téléphonique, Paris, 2014

au sein du Parlement et de la Commission servent d'exemple à suivre et a permis d'entraîner certains États membres d'instaurer leur propre dispositif d'encadrement. »¹²⁰

Cette volonté européenne d'encadrer les représentants d'intérêt tout en voulant établir toujours plus de transparence dans les relations que les décideurs politiques entretiennent avec eux n'a pas forcément eu un impact sur les États membres pour qu'ils imitent les institutions européennes en instaurant leur propre système d'encadrement. Paradoxalement ce sont les États membres ayant une jeune démocratie ainsi qu'un état de droit qui ont bien souvent entrepris de créer leur propre système d'encadrement tout en voulant un système politico-économique transparent où la corruption serait éradiquée, alors que les anciennes démocraties n'ont pas fait le choix pour la majorité d'instaurer un système d'encadrement pour les représentants d'intérêt (McGrath, 2008 :15-32).

Le côté non-obligatoire de l'inscription dans le registre pour les représentants d'intérêt peut laisser croire que l'impact de cet encadrement est limité. Un lobbyiste conseil partage sa vision sur le caractère non-obligatoire du registre de transparence :

« X : Il est vrai qu'au début de l'instauration du registre plusieurs lobbyiste étant content du caractère non obligatoire étant donné que certains avaient la crainte que des plus gros cabinets finissent par leur prendre leurs clients, ce sentiment n'a duré qu'un temps. Les deux institutions ont trouvé un moyen pour rendre plus ou moins obligatoire le registre. À partir du moment où les commissaires et les eurodéputés n'acceptaient de recevoir que les représentants d'intérêt inscrits au registre une grande majorité des représentants d'intérêt, du moins ceux qui pouvaient avoir une réticence à s'inscrire, ont fait la démarche de s'inscrire. Ce caractère obligatoire « non officiel » étant donné qu'il n'est pas inscrit dans l'accord interinstitutionnel, a permis d'accroître la transparence dans les représentants d'intérêt qui interagissent avec les institutions européennes. Le registre a aussi montré que cette transparence passe par des sanctions quand de temps en temps les représentants d'intérêt n'ont pas le comportement qu'ils devraient avoir. Je pense, et c'est vraiment à titre personnel que je dis ça, que les outils de cet encadrement des représentants d'intérêt ont permis d'enrayer des situations qui pourraient être qualifiées de corruption ». ¹²¹

En effet, l'instauration de ce système d'encadrement, avec la création du registre commun et du code de conduite, a permis d'enrayer une certaine, qui peuvent être vue comme une forme de corruption,

120 Entretien n°5 : fonctionnaire Secrétariat commun, entretien téléphonique, Paris, 2014

121 Entretien n°45 : lobbyiste conseil, Bruxelles 2015.

dans ces cas-là les consultants ont été poursuivis. Ce fut le cas pour les consultants travaillant pour *Union Invivo*, un groupe coopératif agricole français, et celui travaillant pour le Syndicat national pour l'expansion de la coopération agricole. Les deux organisations ont été poursuivies par les autorités belges après la transmission d'information de la part d'OLAF et par les autorités françaises. Ils ont été condamnés à payer 0,5 millions d'euros d'amende chacun, par la justice française, étant donné qu'ils ont soudoyé un fonctionnaire de la Commission pour que ce dernier fausse le cours des céréales en vendant des informations. Le tribunal correctionnel belge a condamné le premier consultant à 40 mois de prison, à 55 000 euros d'amende et à une confiscation d'environ 140 000 euros, le second consultant travaillant pour le syndicat national pour l'expansion de la coopération agricole a 18 mois de prison avec sursis (Courty, 2018 : 104).

La démarche de ces différents gouvernements, peu importe la forme de leurs systèmes politiques, en instaurant une réglementation concernant la relation entre les titulaires d'une charge publique/décideurs politiques et les représentants d'intérêt/lobbyistes s'inscrit dans un schéma politique plus global. En effet, ces hommes politiques veulent plus de transparence au sein de la sphère politico-économique. L'une des manières d'accroître cette transparence est d'instaurer un frein au comportement des représentants d'intérêt/lobbyistes, quand ces derniers veulent influencer le processus décisionnel en rencontrant les décideurs politiques. L'idée de départ était de se demander si ces différentes réglementations pour les représentants d'intérêt/lobbyistes avaient permis d'accroître cette transparence, et ainsi de réduire considérablement les risques de créer des situations propices à la corruption. De manière générale, l'instauration de ces différentes réglementations a permis d'apporter une plus grande transparence dans les relations entre les décideurs politiques et les représentants d'intérêt, étant donné que plusieurs informations doivent être fournies pour avoir le droit d'exercer leur profession. Le renforcement de cette transparence passe aussi par le fait de rendre accessibles ces informations aux citoyens étant donné que les différents registres sont publics.

Ces différentes réglementations ont apporté une plus grande transparence dans la relation entre les décideurs publics et les représentants d'intérêt/ lobbyistes. Cependant, affirmer qu'elles ont eu un impact sur la corruption dans ces différents systèmes se révèle compliqué. En effet, ces différentes réglementations n'ont pas vocation à enrayer la corruption, par contre le fait d'apporter une plus grande transparence peut y contribuer. Certaines ONG ont établi des indices, dont l'indice de perception de la corruption, pour classer les pays entre eux concernant la corruption et la lutte contre cette dernière. Le score de l'indice de perception de la corruption produit par Transparency International n'a pas augmenté avec l'entrée en vigueur de ces différentes réglementations tant au Canada, qu'en France ou qu'au sein de l'UE. Pour le Canada, ce dernier a toujours eu un bon score

comparé aux deux autres systèmes, alors que plusieurs critiques ont été formulées sur les différentes lacunes présentes dans la prévention de la corruption dans le système politico-économique canadien ainsi que pour les différents systèmes d'encadrement des lobbyistes. Plusieurs changements ont été préconisés autant dans les informations requises pour s'inscrire dans les différents registres, que dans les situations permettant des « portes tournantes » que dans les sanctions en cas de manquement. Ces changements permettraient d'apporter une plus grande transparence et précisions dans ces différents encadrements ce qui contribuerait à enrayer des situations propices à la corruption.

L'instauration d'une réglementation concernant les représentants d'intérêt français ont apporté une plus grande transparence dans leurs relations avec les décideurs politiques souvent décrites comme propices à la corruption. Cependant, même si les décideurs politiques et les acteurs concernés par ces réglementations ont reconnu que le lobbying tel qu'il était exercé et encadré ne peut pas être assimilé à de la corruption, les journalistes partagent une autre vision à travers les nombreux articles concernant le lobbying. Ces journalistes dénoncent que le lobbying représente un problème pour la démocratie française, ils présentent souvent dans leur article un amalgame entre le lobbying et la corruption. Il faut donc faire attention à l'utilisation de l'indice de perception de la corruption de Transparency International par les journalistes qui l'utilisent comme argument pour démontrer le lien existant entre la corruption et le lobbying.

Au sein de l'UE, le contexte concernant la lutte contre la corruption se révèle épineux étant donné que cette dernière est une compétence partagée entre les institutions européennes et les États membres. La prévention de la corruption n'est pas uniforme dans l'ensemble des États membres ainsi qu'au sein des institutions européennes et les mesures de contrôle pour enrayer la corruption ne le sont pas non plus. Comme dans les autres systèmes, plusieurs scandales de corruption ont aussi touché les parlementaires et les commissaires, ce qui démontre que ces systèmes permettent d'une certaine façon ces scandales étant donné que dans bien des cas ce sont des journalistes qui piègent les représentants d'intérêt. Par la suite, ils utilisent les éléments de ces pièges pour étoffer leurs articles afin de démontrer que les représentants d'intérêt ont recours à des méthodes qui pourraient être assimilées à de la corruption pour influencer les décideurs politiques. Ces stratagèmes sont aussi repris par les différentes ONG pour justifier en partie leurs dénonciations concernant les limites du système d'encadrement des représentants d'intérêt sans pour autant remettre en question les procédés utilisés par les journalistes.

Cette partie a permis de montrer que les systèmes d'encadrement n'ont pas vocation à enrayer la corruption, mais bien à apporter une plus grande transparence dans les relations entre les décideurs

politiques et les représentants d'intérêt/lobbyistes. Même si plusieurs acteurs font un lien entre le lobbying et la corruption, en utilisant des procédés parfois surprenants, il est possible de constater que l'opacité existante dans les relations entre les décideurs politiques et les représentants d'intérêt a été éclaircie avec les différentes réglementations. Cette transparence a permis d'une certaine façon d'enrayer les zones grises entre les décideurs politiques et les représentants d'intérêt/lobbyiste, mais a-t-elle permis d'éviter de nouveaux scandales ?

b. La fin des scandales politiques ?

En instaurant différents outils pour encadrer les représentants d'intérêt/lobbyistes une plus grande transparence a été rendue possible dans ces États. L'instauration des règlements, des registres et des codes de conduite permet d'enrayer les problèmes liés au manque de transparence. Ces actions instaurant un encadrement plus transparent doivent apporter une plus grande confiance de la population envers les institutions, les décideurs politiques et le processus décisionnel. La conséquence logique de ces actions entreprises par les différents gouvernements serait de prévenir d'éventuels scandales ou leurs transformations en poursuites concernant les représentants d'intérêt/lobbyistes et les décideurs politiques.

Cette volonté de la part de ces gouvernements s'inscrit dans ce que plusieurs chercheurs appellent une « *politique symbolique* ». Virginia Gray et David Lowery (1997 : 139-147) utilisent le concept de la « *politique symbolique* » pour décrire les actions des gouvernements des différents États américains à la suite de scandales concernant des lobbyistes et des hommes politiques dans les années 1990. Les législateurs peuvent donner l'impression de faire quelque chose aux yeux des citoyens sans que cela ne change grand-chose. Ce schéma correspond bien à la structure des cycles de révisions des lois sur le lobbying, la génération actuelle de réglementation a été produite en réponse aux scandales du Watergate. En effet, les scandales législatifs ont déclenché une autre ronde de réformes de l'éthique du début des années 90. Un second chercheur, Albert Veksler (1999 : 270-278), a utilisé le concept de *politique symbolique* pour décrire la loi mise en place en Israël par les hommes politiques. Ce chercheur s'est interrogé pour savoir si le but des législateurs était de maximiser le soutien via la manipulation de l'opinion publique à la suite de scandales législatifs. Il a constaté que les députés cherchaient à maximiser leur utilité - la transparence pour améliorer leurs propres conditions de travail, afin d'identifier les lobbyistes et les intérêts en jeu, afin de garantir l'accès aux informations permettant de réduire les coûts liés à la recherche. La loi a créé une certaine transparence, mais pas

telle qu'elle a été déclarée - une transparence à la connaissance du public -, mais une transparence opaque au profit des députés.

Plusieurs révisions ont eu lieu dans ces différents systèmes en prônant à chaque fois d'apporter une plus grande transparence au système d'encadrement des représentants d'intérêt/lobbyistes, et ainsi donner une plus grande accessibilité aux citoyens concernant les relations que les décideurs politiques entretiennent avec ces derniers. L'objet de cette partie est de démontrer que l'instauration de ces réglementations n'a pas permis de prévenir de nouveaux scandales ni de toujours permettre des poursuites en cas de scandales. L'enjeu est de montrer que malgré l'instauration de ces réglementations de nouveaux scandales ont eu lieu. Le problème qui se pose est d'examiner les raisons qui expliquent ces nouveaux scandales et la réaction des autorités en charge de faire respecter ces réglementations.

i. Le Canada, le Québec et l'Ontario

Le gouvernement fédéral canadien a instauré la première loi sur l'encadrement des lobbyistes en 1985, suivi rapidement par la province de l'Ontario en 1998 et finalement par la province du Québec en 2002. Malgré l'instauration d'une loi, d'un registre et d'un code de conduite dans chacun des systèmes, plusieurs scandales politiques ont éclaté dus à un manque flagrant de transparence dans les actions des gouvernements ainsi que dans les actions des lobbyistes. Ces différents scandales politiques ont permis de montrer comment des politiciens et des lobbyistes ont pu contourner les lois mise en place.

Malgré cette la mise en place d'une loi encadrant les lobbyistes au niveau fédéral canadien l'un des premiers scandales importants est celui concernant le scandale des commandites. À la suite du referendum de 1995 sur l'indépendance du Québec, où le non l'a emporté, cette situation a presque provoqué l'éclatement du Canada. Le gouvernement en place décide alors de faire de « l'unité canadienne » sa priorité. Pour ce faire Jean Chrétien, alors Premier ministre du Canada, décide de mettre en place un programme qui vise à inonder la province du Québec de symboles et effigies aux couleurs du Canada (Beauchemin, 2006). Ce programme a permis jusqu'à la fin de 2003, à des proches de M. Chrétien, chargés de gérer le programme, d'accorder, moyennant ristournes, des contrats de plusieurs millions de dollars à des agences de publicité, dirigées par des amis des libéraux (Le Monde, 2005).

Plusieurs firmes de lobbyistes ont travaillé pour ces agences de communications afin d'avoir les contrats de publicités, tout en sachant que le processus de sélection de ces dernières n'était pas toujours transparent. Dans bien des cas, les agences qui sont engagées par le gouvernement fédéral doivent faire apparaître la « feuille d'érable » sur un ensemble important d'objets ou d'événements culturels et sportifs, mais bien souvent le travail commandé n'est pas effectué (Le Monde, 2005).

De plus, une partie de cet argent s'est ensuite retrouvée dans les caisses du Parti Libéral du Canada, au pouvoir depuis 1993, sous forme de dons enregistrés. La presse a commencé à faire des révélations au début de 2002 en soulignant que plusieurs actions du gouvernement pour le programme des commandites n'étaient pas transparentes. Au printemps 2003, la Vérificatrice générale du Canada, chargée de surveiller les comptes de l'État, note des dérapages dans l'octroi de contrats et ordonne l'ouverture d'une enquête par la police canadienne (Le Monde, 2005).

La Vérificatrice générale du Canada a pointé plusieurs dysfonctionnements dans le choix des agences de publicité pour remplir les charges du programme des commandites. Deux grands problèmes ont été soulevés : le choix des agences de communications et l'octroi des contrats de publicité. La Vérificatrice souligne que ce sont toujours les mêmes agences qui s'accordent les contrats de publicité, représentant plus de 400 millions de dollars, les critères pour sélectionner ces agences sont nébuleux, il n'y a pas un vrai processus d'appel d'offres ni une vraie concurrence entre les différentes firmes pour décrocher les contrats. Les critères instaurés par le Trésor Public Canadien n'ont pas été respectés. Il a aussi été démontré que ce sont les mêmes agences qui recevaient les contrats de commandites et les contrats de publicité. Souvent l'agence qui avait reçu le contrat de commandite utilisait une de ces filières pour la publicité. Plusieurs manquements ont aussi été indiqués par le rapport de la Vérificatrice sur la gestion des contrats, ce sont les ministères qui doivent gérer l'octroi des contrats de publicités, cependant il y a eu très peu d'appels d'offres, et de très gros contrats ont été accordés à la même firme de communication. Lorsque les ministères ont voulu changer les choses, les délais étaient extrêmement longs. Le Ministère de la justice souhaitait changer de firme de communication en 1998, il a fallu attendre 2001 pour que le changement soit effectué ce qui a permis à la firme Groupe Action de recevoir 5,4 millions de dollars entre 1998 et 2001. Dans beaucoup de dossiers il a été souligné qu'il y avait un manque de pièces justificatives sur l'attribution des contrats de publicité : des contrats verbaux ont été utilisés ce qui est formellement interdit, des fonctionnaires n'ont pas fait leur travail concernant la loi des finances publiques vu le manque de transparence dans l'attribution de ces différents contrats (Radio Canada, 2004).

Si dans un premier temps le nouveau Premier ministre, Paul Martin, est arrivé à contenir le scandale, cela a vite tourné court étant donné qu'un second rapport de la Vérificatrice générale a constaté qu'une centaine de millions de dollars avaient disparu. Paul Martin a dénoncé immédiatement la tenue d'une commission d'enquête, qui a été présidée par le juge John Gomery, de la Cour supérieure du Québec. Ce dernier a reçu le mandat de faire la lumière sur ce qui s'est passé et de proposer des solutions pour que de telles situations ne se reproduisent plus. La Commission Gomery a mené des auditions qui vont révéler que plusieurs lobbyistes ont joué un rôle important dans ce programme des commandites (Radio Canada, 2004). Un lobbyiste conseil explique son ressenti sur ce scandale :

« Malgré la loi en place depuis 1989 cela n'a pas empêché de nouveaux scandales. Surtout dans le cas du scandale des commandites où il a été démontré encore une fois les liens étroits entre les lobbyistes et certains membres du gouvernement. Cette loi n'a pas permis d'empêcher les dérives de ces relations, mais cela soulève aussi la question de la responsabilité jouée par les membres du gouvernement ». ¹²²

Certains lobbyistes ont joué un rôle important autant dans l'obtention des contrats des commandites que dans ceux des contrats de communication. Ce scandale a permis de révéler les liens étroits entre certains lobbyistes et les membres du gouvernement comme le Premier ministre, ayant de remplir les caisses du Parti Libéral en utilisant les fonds accordés au programme des commandites pour le Québec. Comme c'est le cas avec le lobbyiste Jacques Corriveau qui a permis aux firmes Groupaction et Polygone d'obtenir des contrats importants, il a été reconnu coupable par la Commission Gomery, même si c'est le gouvernement qui décide de l'obtention de subvention. M. Corriveau a été reconnu par la commission comme étant l'auteur d'un stratagème mis au point pour remplir les coffres du Parti libéral fédéral au Québec avec de l'argent provenant du programme fédéral de commandites. Pendant son procès, plusieurs témoins ont aussi déclaré qu'il était un important collecteur de fonds pour le parti Libéral tout en étant un proche ami du Premier ministre Jean Chrétien ainsi que de son épouse. La proximité du lobbyiste avec le gouvernement en place peut soulever des questions sur l'attribution des contrats qu'il a réussi à obtenir pour les firmes qu'il représente ainsi que la provenance des sommes importantes qu'il a donné au Parti Libéral. Comme il l'a souligné dans sa défense pendant son procès au civil : « le gouvernement a fixé librement, de façon discrétionnaire, de son propre chef, le montant octroyé à chaque commandite » (Le Devoir, 2007). Un lobbyiste conseil explique les répercussions de ces scandales sur leur profession et de l'impact sur la loi encadrant les lobbyistes :

122 Entretien n°26 : lobbyiste conseil, Québec, 2014.

« À chaque nouveau scandale où il est démontré qu'il existe un lien étroit entre les lobbyistes et les membres du gouvernement, cela démontre les limites des différentes lois et cela entache profondément notre réputation de lobbyistes et notre profession. »¹²³

À la fin de l'année 2011, le Québec est touché par un scandale concernant l'octroi d'importants contrats publics dans la construction et le financement des partis politiques provinciaux et municipaux. Le Premier ministre Jean Charest a mis en place en novembre 2011, après des mois de pressions, la Commission Charbonneau qui doit faire la lumière sur l'attribution de ces contrats publics dans le bâtiment ainsi que le financement de plusieurs partis politiques à différents échelons politiques. La Commission Charbonneau a révélé plusieurs faits de corruptions, collusions entre les entrepreneurs de la construction, des firmes de génie-conseil et des politiciens, les liens qu'ils entretenaient étaient très étroits (Métro, 2014). Cette commission, nommée Charbonneau du nom de la juge qui la préside, avait pour objectif de mener une enquête sur les allégations soulevées dans les journaux. Il s'agissait de voir s'il y a vraiment collusion, corruption, intimidation, dresser un portrait de la situation tout en proposant des solutions et des recommandations en vue d'établir des mesures « permettant d'identifier, d'enrayer et de prévenir la collusion et la corruption dans l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction ainsi que l'infiltration de celle-ci par le crime organisé. » Après plus de trois ans d'enquête, la Commission Charbonneau a rencontré plus de 1 400 personnes traitées tout près de 7 500 communications du public. Ils ont tenu 261 jours d'audience au cours desquels ont été déposés près de 2 800 documents et entendu un peu moins de 300 personnes. La Commission Charbonneau a finalement remis son rapport d'enquête relatant les faits les plus importants concernant les allégations de collision, de corruption et d'implication du crime organisé dans l'octroi des contrats et dans la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction.

La Commission Charbonneau a réussi à prouver qu'en échange d'importants contrats publics, accordés par les différents gouvernements, autant au niveau provincial, que municipal, les entrepreneurs et les firmes de génie donnaient de grosses sommes d'argent pour financer les partis politiques. Pour contourner la loi sur le financement des partis politiques, les firmes utilisaient des prête-noms en demandant à leur entourage proche de faire des dons en leur nom propre aux partis politiques, ces derniers leur remboursaient leurs dons. Il a aussi été prouvé que les appels d'offres sur les différents contrats publics étaient aussi truqués étant donné que les différentes firmes et entrepreneurs s'appelaient avant pour se séparer les contrats tout en augmentant les prix de 30 à 40 %

123 Entretien n°22 : lobbyiste conseil, Québec, 2014

et cela pendant plus de dix ans. En contrepartie, une fois les contrats obtenus les entrepreneurs devaient reverser ce qu'ils appelaient une « ristourne » à différents hommes politiques comme le Maire de Montréal (3 %) ou celui de Laval (2 %). Les entrepreneurs gonflaient largement leurs factures pour avoir un surplus d'argent liquide qu'ils remettaient aux firmes de génie qui le réinvestissaient dans les finances des différents partis politiques. Les entrepreneurs et les firmes de génie-conseil ne sont pas les seuls à avoir joué un rôle important dans ce scandale de corruption : il a été reconnu que les plus grands syndicats de la construction du Québec et la mafia y ont participé. Les différents syndicats avaient le pouvoir non négligeable d'attribuer de la main-d'œuvre pour la réalisation de ces différents contrats publics. Ils ont profité de leur pouvoir pour grossir de manière disproportionnée leurs factures pour profiter de l'argent public à des fins personnelles. Il a aussi été révélé que la mafia ne gérait pas seulement les différents cartels, mais aussi les contrats publics étant donné qu'elle avait ses entrées dans les différents syndicats. Les entrepreneurs devaient donc leur payer une « ristourne » de 2,5 % du montant de leur contrat s'ils souhaitaient obtenir la main d'œuvre pour le réaliser (Charbonneau et Lachance, 2015).

Un an après les recommandations de la Commission Charbonneau, seulement 13 recommandations ont été mises en œuvre de manière satisfaisante, 11 recommandations ont été mises en œuvre partiellement et 36 recommandations n'ont pas été mises en place. La vérificatrice générale du Québec émet des recommandations tout en faisant le suivi des recommandations, elle n'a pas le pouvoir d'obliger l'application des recommandations par les différentes institutions concernées. Cependant, les parties prenantes omettant de suivre les recommandations devront se justifier devant une commission parlementaire (Levesque, Doyon et Poirier, 2016 : 2-3).

Concernant les principales conclusions du rapport : les recommandations sur les lois municipales en matière de gestion contractuelle, ainsi que la loi sur la transparence et l'éthique n'ont pas été appliquées. La demande d'un plus long délai de prescription pour les poursuites : le délai doit être assez long pour appliquer les lois, cette demande a aussi été faite par le commissaire au lobbyisme. Ce délai de seulement un an, dans une majorité des manquements a été dépassé. Pour le bloc concernant la confiance envers les élus et les serviteurs de l'État aucune des sept recommandations n'a été appliquée ni adoptée par le gouvernement. La commission à l'éthique et au lobbyisme n'a pas été créée ni la commission municipale du Québec. Il n'a pas été octroyé de pouvoirs au Commissaire afin qu'il puisse déclencher des enquêtes de sa propre initiative. Il n'a pas été rendu obligatoire la divulgation trimestrielle d'information de la part des ministres, des députés et des membres du personnel de certains ministères. Aucune application des recommandations concernant les règles d'après-mandat n'a pas été faite (Begin, Brodeur, Lalonde, Ouimet, St-Martin, Trent et Valois, 2016 :

17-20). En novembre 2016, un an après le dépôt du rapport Charbonneau au Parlement, plusieurs procès issus d'enquêtes de l'Unité permanente anticorruption sur des dossiers de collusion, de corruption et de fraude tardent à aboutir, voire à démarrer. La liste des témoins qui ont comparu à la commission Charbonneau et qui font aujourd'hui face à des accusations criminelles reste longue. À l'exception de l'ex-ministre libérale, Nathalie Normandeau et de ses co-accusés, arrêtés le printemps dernier, les autres sont pourtant accusés depuis des années, mais les verdicts dans leur dossier sont loin d'être prononcés. L'ex-ministre et ses collaborateurs ont été accusés d'avoir utilisé les contrats publics comme outil politique et d'avoir utilisé leur pouvoir d'influence pour favoriser des élections. Cela a entaché la confiance des citoyens envers leurs dirigeants et leurs institutions.

Ce que révèle aussi la Commission Charbonneau c'est que les entreprises dans la construction sont très réticentes pour s'inscrire au Registre des lobbyistes. Il y a un changement de culture qui commence à la suite de la Commission pour les firmes de génie-conseil pour leur intérêt de s'inscrire dans le registre. Comme le souligne l'ancien commissaire au lobbyisme, Me François Casgrain, aucune des 39 plus grosses entreprises du bâtiment n'était inscrite au Registre des lobbyistes avant la mise en place de la Commission alors que plus de la moitié de leurs activités avaient lieu dans le secteur institutionnel ou du génie civil et des routes – donc susceptibles d'obtenir des contrats publics. En revanche, entre 2013 et 2014 plus de 240 entreprises ou organisation qui se sont inscrites au Registre ont indiqué que leur activité principale était la construction (Levesque, 2014). Cette situation se retrouve aussi pour les firmes de génie-conseil où très peu ont fait le choix de s'inscrire au Registre, sur les 20 principales firmes seulement 10 se sont inscrites. Parmi, les 10 n'ayant jamais été inscrites quatre ont été clientes d'un lobbyiste-conseil. Le Commissaire au lobbying a constaté un changement de culture à la formation de la Commission Charbonneau ou lorsque que quand les audiences ont commencé. Ce qui a eu pour conséquence qu'en 2013 six firmes se sont inscrites au registre et qu'en 2014 elles étaient 10.

Cette situation a permis de constater que l'importance et l'obligation de s'inscrire sur le registre ne sont pas un automatisme pour les firmes de génie-conseil étant donné que Me Casgrain a dû expliquer à la commission qu'il en est encore à débattre, dans certains cas, de la pertinence de s'inscrire au Registre des lobbyistes pour les firmes de génie-conseil. Certaines d'entre elles soutiennent que le « *développement des affaires* » n'est pas du lobbyisme, ce que lui conteste, a-t-il relaté. Il s'est aussi permis de rappeler l'importance du Registre des lobbyistes et de la transparence, étant un ancien directeur des élections du Québec, dans les communications d'influence auprès des élus, des cabinets et des fonctionnaires. « La transparence est un élément qui permet de diminuer le risque que vont occasionner des activités de lobbyisme, puisque tout ce qui a été fait dans l'obscurité est plus

susceptible de dérapier vers quelque chose qui a été autre chose : trafic d'influence, corruption, etc. », a commenté Me Casgrain (Begin et *al.*, 2016 : 17-20).

Depuis le début de l'année 2019, l'entreprise québécoise SNC-Lavalin se retrouve au centre d'un scandale de corruption qui a des répercussions jusqu'au sommet de l'État canadien étant donné que le gouvernement est accusé d'avoir fait pression sur la Ministre de la Justice pour étouffer l'affaire. Ce scandale politique a remis sur la scène médiatique le rôle que les lobbyistes ont pu jouer dans la sphère politique. En effet, plusieurs membres de l'opposition dénoncent le nombre important de rendez-vous que les lobbyistes, défendant SNC-Lavalin, ont pu obtenir, autant auprès du bureau du Premier Ministre qu'auprès de plusieurs ministères pour éviter à tout prix un procès criminel (Gauthier, 2019). Pour échapper à un procès, SNC-Lavalin a fait du lobby auprès du gouvernement depuis des mois. Selon le registre des lobbyistes, une cinquantaine de rencontres ont eu lieu avec des fonctionnaires, des députés et des conseillers à Ottawa. Quatorze de ces rencontres se sont déroulées avec le principal conseiller de Trudeau, Gerald Butts, son conseiller pour le Québec, Mathieu Bouchard (qui est également avocat) et le responsable des politiques publiques au cabinet, Elder Marques (Castonguay, 2019).

Tout a commencé quand *The Globe and Mail* dénonce que des pressions ont été faites par l'entourage du Premier ministre sur Jody Wilson-Raybould, pour que cette dernière renonce à porter des accusations sur cette entreprise québécoise, employant 50 000 personnes dans le monde, et impliquées dans un scandale de corruption en Lybie. L'entreprise québécoise est accusée depuis 2015 de corruption pour avoir versé 48 millions de dollars canadiens en pots-de-vin à des responsables libyens du temps du dictateur Mouammar Kadhafi, entre 2001 et 2011, afin de décrocher d'importants contrats dans le pays. Dans un premier temps un accord a été trouvé entre le groupe et la justice pour échapper à une condamnation pouvant compromettre l'avenir de l'entreprise. Depuis le printemps 2018, le gouvernement de M. Trudeau a mis en place un accord pour suspendre les poursuites contre l'entreprise, celle-ci en contrepartie s'engage à admettre les faits, à payer une pénalité et à coopérer avec les autorités. Cet accord comprenait que l'entreprise paie une amende, en revanche si un procès a lieu l'entreprise risque une lourde condamnation, notamment d'être exclue pendant dix ans de tout contrat public fédéral. Cela qui pourrait faire disparaître 16 000 emplois sur le territoire canadien. Cependant, la ministre de la Justice a décidé de ne pas intervenir pour qu'à l'entreprise ne puisse pas éviter un procès (Chabas, 2019).

Le Premier ministre explique que la ministre de la Justice n'a reçu aucune pression de son entourage pour l'influencer sur le dossier de SNC-Lavalin, si cela avait été le cas selon lui elle aurait

démissionné de son poste. Ce qu'elle fit le lendemain de la déclaration de Justin Trudeau en expliquant qu'elle avait subi des pressions ainsi que des menaces voilées de la part du cabinet du Premier ministre afin qu'elle épargne le géant du BTP canadien. Une ingérence de la part du cabinet de Justin Trudeau serait problématique étant donné que le ministre de la Justice est aussi le Procureur Général du Canada. En tant que ministre, Jody Wilson-Raybould est membre du cabinet, mais en même temps, en tant que procureur général, elle doit représenter l'indépendance de la justice. En vertu de cette indépendance, et en application de la doctrine Shawcross, qui s'applique dans les pays du common law, « vous pouvez demander conseil à vos collègues du cabinet ; [...], mais ils ne peuvent pas vous dire quoi faire ni vous forcer la main », comme l'explique Daniel Bélanger professeur à l'Université McGill (Sampson, 2019). Elle explique même à la presse qu'en janvier elle a été rétrogradée du portefeuille de la justice à celui des anciens combattants pour n'avoir pas cédé aux pressions. Pour essayer d'enrayer la crise politique, qui prenait de l'ampleur jour après jour où de nouvelles révélations apparaissaient, une vague de démission de l'entourage de Justin Trudeau a eu lieu, dont Gerald Butts le conseiller principal de Trudeau qui avait été directement mis en cause par la Ministre de la Justice, début mars. La Ministre de l'économie explique « qu'elle n'a plus confiance dans la façon dont le gouvernement a géré cette affaire et dans sa réponse à ces questions. » Finalement, Michael Wernick, le plus haut fonctionnaire canadien, décide de prendre sa retraite après trente-huit ans de carrière. Il était aussi visé par la Ministre de la justice (Le Monde, 2019).

Deux enquêtes ont été ouvertes à la suite de ces différentes révélations et démissions, l'une du comité de la justice de la Chambre commune et l'autre du commissaire fédéral en éthique. La première enquête a permis d'interroger les protagonistes, dont l'ancienne ministre de la justice, concernée par le scandale politique. La Commission en éthique pour sa part doit déterminer si le Premier ministre a contrevenu personnellement à la loi sur les conflits d'intérêts. Si les résultats de l'enquête sont positifs, des poursuites seront engagées contre Justin Trudeau. Bien entendu l'autre sanction concernant le gouvernement libéral est l'approche à l'automne des élections fédérales : ce scandale risque d'avoir d'importantes conséquences sur le vote des électeurs canadiens (Chabas, 2019). Le porte-parole de du Nouveau Parti Démocratique, NPD, dénonce les lacunes de la loi fédérale sur l'encadrement des lobbyistes en expliquant qu'il est très facile de la contourner, entre autres avec la règle des 20 %. Charlie Angus, porte-parole du NDP en matière éthique, explique que toutes les personnes où les firmes qui consacrent moins de 20 % de leurs activités au lobbyisme ne sont pas tenues de s'inscrire sur le registre. Le Commissaire manque aussi de moyen en personnel pour effectuer correctement son travail étant donné qu'ils sont 28 employés pour plus de 9000 inscrits sur le registre. Finalement, Charlie Angus souligne aussi le fait qu'il faut mettre en place une règle qui interdit aux anciens employés des grandes entreprises canadiennes de pouvoir aller ensuite travailler

dans des cabinets ministériels du même domaine, il y aura forcément un favoritisme pour ces entreprises.

Les différentes lois concernant l'encadrement des lobbyistes n'ont pas permis de prévenir de nouveaux scandales politiques autant au niveau fédéral que dans les provinces. En revanche, même si le gouvernement péquiste avait fait le choix d'instaurer une loi après le scandale *Oxygène 9*, ce qui s'inscrit dans une politique symbolique, cette volonté ne s'est pas reproduite après la *Commission Charbonneau*. Aucune révision de la loi n'a eu lieu depuis que cette dernière a été instaurée en 2002. De manière générale, les révisions apportées à la loi fédérale et ontarienne n'ont pas été faites à la suite de scandale. Ces réformes ont eu lieu dans un processus sur le long terme qui s'inscrit dans une volonté gouvernementale d'instaurer une plus grande transparence. Le continent européen n'est pas le seul à avoir été touché par des scandales concernant des lobbyistes et des décideurs politiques, le continent européen a aussi été concerné par ce phénomène.

ii. Le continent européen

En France, depuis la première réglementation de 2009 un important scandale a touché la sphère politique : l'affaire Cahuzac. Sous la présidence de François Hollande, Jérôme Cahuzac, alors ministre du budget, a été accusé par Médiapart en décembre 2012 de détenir des comptes bancaires en Suisse, chose qu'il a nié dans un premier temps. Une enquête a été ouverte à la suite de la révélation d'un enregistrement détenu par Médiapart. Jérôme Cahuzac reconnaît avoir un compte à l'étranger après l'authentification de l'enregistrement. Cette enquête a aussi permis de regarder en détail son activité de consultant pour l'industrie pharmaceutique dans les années 90 étant donné qu'une partie de cet argent provient de ce travail. Un procès a eu lieu où il a été accusé de fraude fiscale et de « blanchiment de perception par un membre d'une profession médicale d'avantages procurés par une entreprise dont les services ou les produits sont pris en charge par la Sécurité sociale » (L'express, 2013). En clair, les juges veulent savoir si M. Cahuzac a voulu masquer l'origine des fonds provenant d'éventuels avantages indus touchés dans le cadre de son activité de consultant. Ce procès a permis de mettre en lumière comment M. Cahuzac avait utilisé son poste de conseiller en charge de l'industrie pharmaceutique au sein du ministère de la santé entre 1988 et 1991 pour nouer de précieux contacts dans le secteur. Contacts qu'il a utilisés, dès 1993 quand il ouvre « Cahuzac Conseil » qui travaille exclusivement avec l'industrie pharmaceutique et qui lui a rapporté beaucoup d'argent, argent placé à l'étranger. Il est condamné une première fois à trois ans de prison et 100 000 euros d'amende, son procès en appel lui a permis de réduire sa peine à deux ans (L'express, 2013). Un

fonctionnaire de l'Assemblée nationale évoque l'affaire Cahuzac tout en expliquant les répercussions :

« L'affaire Cahuzac n'a pas été une petite affaire politique, bien au contraire cela a provoqué un petit raz de marée. Par contre, cela n'a pas été l'élément déclencheur pour la loi Sapin II, mais cette affaire a montré les limites du système en place. Cette affaire a adonné matière aux journalistes, aux organisations non gouvernementales et à la société civile que les représentants d'intérêt peuvent détenir une place trop importante dans la sphère politique ou dans le processus de décision ». ¹²⁴

Des hommes politiques s'inscrivent dans les propos de ce fonctionnaire, en dénonçant la place prépondérante des représentants d'intérêt dans la sphère politique et dans le processus décisionnel. Il suffit de regarder les raisons émises par Nicolas Hulot pour justifier sa décision de démissionner de son poste de Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, qui dénonce le poids croissant des lobbies ainsi que leur influence dans la sphère politique. Lors d'une réunion concernant des questions en lien avec la chasse de l'Élysée, il déplore la présence du lobbyiste Thierry Coste, il évoque cette situation de la façon suivante : « C'est symptomatique de la présence des lobbys dans les cercles du pouvoir. Et il faut un moment ou un autre poser ce sujet sur la table : qui a le pouvoir ? Qui gouverne ? » (Pelletier, 2018). Nicolas Hulot dénonce plusieurs trous noirs de la République, il reconnaît que le lobbying est nécessaire pour alimenter toutes les faces de la consultation par contre les décisions doivent se prendre à huis clos. Si le Président en décide autrement aucune règle ne le lui interdit. Il dénonce aussi toutes les pratiques qui peuvent se passer dans l'ombre : les repas, les moments de sociabilisation, interactions hors protocole. Pour les élus écologistes il faut être beaucoup plus stricts : il faut moraliser, interdire certaines pratiques, neutraliser le monopole de certaines organisations. Même si le « chant » des lobbyistes est plus doux que tous les autres cela ne veut pas dire qu'il est de qualité pour autant (Courty, 2018). Ce n'est pas le seul à dénoncer cette omniprésence des lobbyistes ainsi que du pouvoir qu'ils peuvent avoir : l'ancienne ministre socialiste Delphine Batho avait aussi lancé une alerte sur cette situation. Elle avait pointé le poids des lobbies quelques temps avant, à propos de la loi agriculture, quand elle avait accusé un lobbyiste d'avoir pu consulter son amendement sur l'interdiction du glyphosate plusieurs jours avant les députés (L'Express, 2018).

Les élus écologistes ont fait du lobbying leur cheval de bataille, ils sont très critiques à son égard de cette vision, où même si le lobbying a sa place dans la sphère politique, pour incarner la défense de

124 Entretien n°46 : fonctionnaire Assemblée nationale, Paris, 2017.

l'intérêt général. Leur lutte contre le lobbying peut s'expliquer par leur parcours : ce sont souvent d'anciens responsables d'organisations écologiques devenus élus, cette lutte est devenue leur profession de foi. Ils dénoncent deux faits principaux : le frein que provoque le lobbying sur le développement durable et une critique radicale des autres partis politiques (Courty, 2018 : 92-93). L'ensemble des acteurs reconnaissent la nécessité des lobbyistes dans la démocratie française, cependant ils doivent tous avoir la même accessibilité aux hommes politiques, aux parlementaires, aux décideurs ce qui n'est pas le cas. Une partie de la société civile dénonce le fait qu'ils se retrouvent souvent devant des portes fermées alors que d'autres ont des accès sans limites à la sphère du pouvoir. Ces acteurs de la société civile signalent que l'instauration d'un encadrement n'a pas permis d'enrayer ce déséquilibre dans l'accessibilité aux décideurs politiques (Lepelletier, 2018).

Plusieurs situations sont dénoncées au regard qu'elles peuvent représenter comme sources de futurs scandales entre des hommes politiques et des représentants d'intérêt. Le pouvoir détenu par les lobbies est souvent dénoncé ainsi que leur influence sur les hommes politiques, mais finalement il serait peut-être pertinent de regarder le problème dans l'autre sens en soulignant l'absence de courage et le manque de conviction de la part des hommes politiques. L'espace et l'emprise qu'ils laissent aux lobbyistes sur leurs prises de décision est bien un choix de leur part et non une situation imposée à ces derniers par les représentants d'intérêt. Il y a aussi une opposition entre des lobbys qui se disent transparents qui produisent des études sérieuses publiées et soumises à la critique de tous pour dénoncer les dysfonctionnements du marché, comme le fait UFC-Que choisir qui se trouve confronté à des lobbys professionnels ayant d'importants moyens financiers. Il y a une confrontation d'acteurs dans le milieu du lobbying qui d'un côté prône la transparence en opposant « le travail toujours public des associations et le lobbying privé, en coulisse, dont on ne sait pas exactement les réclamations » (L'express, 2018). Une réglementation efficace est compliquée à concevoir étant donné qu'en France le lobbying ce n'est pas une mallette d'argent, mais bien les liens interpersonnels, la connivence entre ceux qui ont été à l'école ensemble comme le souligne Cornelia Woll (Woll, 2007).

Ce constat est renforcé par la structure de l'élite française qui permet de passer assez facilement du public au privé ; ainsi que de travailler dans un cabinet pour ensuite aller travailler dans une entreprise grâce aux contacts politiques qu'ils ont créés précédemment. Cette connivence à pouvoir passer d'une sphère, public/privé, à une autre en changeant aussi facilement d'étiquette a créé forcément des situations de collusions ou de conflits d'intérêts qui ne sont pas explicitement prévues par la loi : aucune interdiction n'existe concernant un lobbyiste qui souhaite se faire engager dans un cabinet politique (L'Express, 2018). Même si la France n'a pas été touchée par des scandales concernant la sphère politique et des représentants d'intérêt depuis l'instauration d'un encadrement pour les

activités des représentants d'intérêt dans un premier temps avant l'instauration de la loi Sapin II, il n'en reste pas moins que le système français contient des éléments pouvant provoquer de futurs scandales. La Commission et le Parlement européens ont fait le choix d'instaurer un encadrement pour les représentants d'intérêt avant leurs homologues français, cependant cela ne leur a pas permis d'éviter plusieurs scandales. Le Parlement européen ainsi que la Commission ont été chacun touchés par un scandale concernant certains de leurs membres en lien avec des représentants d'intérêt malgré l'instauration d'un registre de transparence dans chacune des institutions ainsi qu'un code de déontologie.

Le Parlement européen a été ébranlé par une affaire concernant les liens existant entre les représentants d'intérêt et les eurodéputés qui sont des montages de journalistes, alors qu'un registre pour les représentants d'intérêt ainsi qu'un code de conduite ont été instaurés à la fin des années 90. Un représentant d'intérêt évoque son analyse sur certains scandales qui ont eu lieu à Bruxelles concernant des eurodéputés.

« X : Même si le Parlement européen a mis en place un encadrement avec un registre cela n'a pas empêché les scandales concernant des eurodéputés et des représentants d'intérêt. Ce qu'il y a de particulier à Bruxelles, comparé à d'autres pays où des scandales survient comme aux États-Unis, c'est que les journalistes qui piègent les eurodéputés.

E.P : Que voulez-vous dire par piéger les eurodéputés ?

X : Les journalistes utilisent de fausses identités de représentants d'intérêt pour faire des propositions à ces députés dans le but de les piéger et de prouver qu'ils sont corruptibles.

Le souci c'est que les citoyennes ne comprennent pas toujours que c'est un coup monté »¹²⁵

Les journalistes ont produit « du lobbying de papier » étant donné qu'ils ont créé de faux événements. Ils ont utilisé de fausses identités leur permettant de susciter des faits qui n'auraient pas eu lieu autrement. Dans ces cas les journalistes se font passer pour des lobbyistes et proposent de l'argent aux parlementaires pour traiter un dossier ou faire un amendement (Courty, 2018 : 41). Le journal anglais le « Sunday Time » a piégé plusieurs députés pour tester leur éthique en leur demandant de déposer des amendements contre de l'argent. Comme l'explique un journaliste du Sunday Time « on voulait vérifier si des eurodéputés étaient prêts à "*vendre leurs services*" pour promouvoir certains amendements livrés clés en main par des entreprises » (Euroactiv, 2011).

125 Entretien n°45 : lobbyiste conseil, Bruxelles 2015.

Les reporters du journal ont abordé les députés en se présentant comme étant des lobbyistes et en leur proposant contre une somme d'argent de déposer des amendements. Ils ont proposé à plusieurs députés de toucher 100 000 euros annuellement pour que ces derniers fassent passer en contrepartie les amendements que les lobbyistes souhaitaient. Ils ont donc proposé à 60 eurodéputés ce marché : un poste de consultant, rémunéré jusqu'à 100 000 euros l'année, au sein d'un « *Conseil d'experts internationaux* », en échange du dépôt d'amendements favorables à l'industrie financière. Une quinzaine d'eurodéputés ont répondu favorablement et trois d'entre eux auraient joué le "jeu" jusqu'au bout. Deux amendements ont été déposés et apparaissent dans des documents officiels comme leur avaient soumis les faux lobbyistes afin devenir des lois : ces amendements concernaient la protection des consommateurs de l'UE. Ils étaient censés torpiller la directive Systèmes de garantie des dépôts (94/19/EC) – un texte technique, mais destiné à protéger les dépôts de la clientèle contre les faillites bancaires – et la directive 2009/14/EC (Myeurop, 2011).

Les deux principaux groupes représentés au Parlement européen, socialistes et conservateurs, sont concernés par ce scandale. Parmi les trois députés ayant accepté le marché proposé par les faux lobbyistes, deux sont socialistes, l'ancien vice-Premier ministre roumain Adrian Severin, et l'ancien ministre slovène des Affaires étrangère Zoran Thaler, et le troisième vient du Parti populaire européens, (PPE) Ernst Strasser, ancien ministre de l'Intérieur autrichien, sont en cause. Le premier à avoir démissionné est le député conservateur Ernst Strasser suivi rapidement de son collègue slovène Zoran Thaler. Le dernier a décidé de se mettre en vacances de son poste de vice-président du parti social-démocrate, en attendant les résultats de l'enquête de l'Olaf tout en affirmant qu'il n'avait rien fait d'illégal. Cependant les journalistes ont des courriels prouvant que le député a coopéré en permettant que l'amendement soit déposé dans les délais prévus tout en envoyant une facture de 12 000 euros pour « services concernant la codification de la directive 94/19/CE et ses amendements » (Myeurop, 2011). Le député Zoran Thaler a fait exactement le même processus en demandant de l'argent en contrepartie de dépôt de son amendement. Un quatrième député a été mis en cause, Pablo Zalba Bidegain, qui a reçu une proposition monétaire en échange de faire passer des amendements, cependant ce dernier a montré la proposition à ses avocats en pensant que l'affaire lui paraissait louche. Son cas est différent des trois autres qui ont accepté de faire passer des amendements en échange d'argent, il a donc reçu le soutien de son groupe parlementaire. Les députés Strasser et Thaler ont assuré qu'ils savaient dès le début qu'il s'agissait de reporters et qu'ils voulaient simplement savoir jusqu'où cela irait (Le Monde, 2011). Dans ces affaires, la fiction dépasse largement la réalité dans la construction journalistique étant donné que les identités n'existent pas, les sommes non plus et encore moins les versements. Malgré tout, cela n'empêche pas les répercussions réelles dans la sphère politique. Dans le cas présent les élus ont démissionné et la

réglementation risque d'être modifiée pour éviter que ce type d'évènement ne se reproduise (Courty, 2018 : 41).

Ces députés se sont retrouvés dans une situation de conflits d'intérêts condamnés par le président du groupe socialiste Martin Schulz : « Au cas où ces accusations seraient confirmées ce serait à mes yeux moralement incompatibles avec les règles de notre groupe, même si c'était légal » *et* « je proposerais alors leur suspension ». On ne peut utiliser un mandat socialiste pour défendre des sociétés privées et leurs intérêts », a-t-il souligné (Myeurop, 2011).

Plusieurs ONG ne sont pas surprises de ce nouveau scandale touchant des députés européens, ce n'est pas la première fois que cette pratique a été utilisée par des députés. Ces acteurs de la société civile soulignent que les règles sur les conflits d'intérêts ainsi que celles sur l'éthique des députés sont trop faibles, elles doivent être renforcées ainsi que rendre le registre des représentants d'intérêt obligatoire. Andy Rowell, de *l'Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation (ALTER EU)* a déclaré : « ce scandale est un incident qui devait arriver un jour ou l'autre. Les personnalités politiques à Bruxelles, qui sont responsables de la création des lois, jouissent de relations bien trop intimes avec les lobbys de l'industrie. Ce scandale pourrait bien être seulement la partie visible de l'iceberg » (Euroactiv, 2011).

Cette histoire n'est pas un cas isolé comme le souligne *Corporate Europe Observatory* étant donné que c'est une pratique courante pour les lobbyistes que de soumettre des amendements aux eurodéputés qui dans certains cas les prennent sans apporter de modifications. Comme l'explique un membre de *Corporate Europe Observatory* : « Ainsi, huit eurodéputés de différents groupes politiques et de différents pays ont déposé des dizaines d'amendements identiques. Ce qui suggère fortement que ces amendements viennent de l'extérieur du Parlement, vraisemblablement de lobbyistes de l'industrie des produits dérivés. Dans au moins deux cas, nous avons obtenu le texte écrit par les lobbys financiers et ils sont identiques à ceux soumis par les députés » (Myeurop, 2011). Ces différentes situations expliquent que plusieurs ONG réclament un registre commun entre les institutions européennes ayant un fort rôle dans le processus de décision au sein de l'UE et que ce dernier doit être obligatoire pour tous représentants d'intérêt qui souhaitent entrer en contact avec ces décideurs politiques. Erik Wesselius, également de *l'ALTER EU*, a ajouté : « Ces scandales soulignent la nécessité d'un registre obligatoire reprenant les lobbys de haut niveau, transparents et de qualité. Si les lobbyistes devaient déclarer leurs activités, il serait plus facile de déceler les abus du système » (Euroactiv, 2011).

Le Parlement européen a été touché par plusieurs petits et grands scandales concernant les relations, souvent trop proches, entre les eurodéputés et les représentants d'intérêt. L'instauration d'un registre dès 1995 ainsi que d'un code de conduite quelques temps plus tard ne lui a pas permis d'éviter des scandales en lien avec les représentants d'intérêt. Le Parlement européen n'est pas la seule institution ayant eu des soucis avec ces professionnels, la Commission européenne a aussi été touchée par des scandales concernant l'influence des lobbys sur les membres de cette dernière.

Un premier scandale a ébranlé la Commission européenne en octobre 2012 quand le commissaire européen à la Santé, John Dalli, a été obligé de démissionner le 16 octobre, fait extrêmement rare : il était accusé de corruption. Il a été soulevé que ce dernier aurait accepté des rendez-vous avec des lobbyistes sans pour autant les rendre publics. Il aurait aussi accepté cinquante millions d'euros pour mettre fin à l'interdiction de la vente de tabac à mâcher au sein de l'UE. Une plainte a été déposée auprès de l'Office européenne de lutte antifraude (Olaf), par la société Swedish Match où elle évoque qu'un entrepreneur maltais l'avait approchée en faisant valoir ses contacts avec le Commissaire John Dalli pour influencer une proposition de loi sur les produits du tabac. Il s'agissait de lever l'interdiction de vente dans l'UE du snus, une poudre de tabac humide à mâcher, fabriquée notamment par Swedish Match et dont la vente n'est autorisée qu'en Suède et en Norvège (Le Parisien, 2013). Cette affaire a mis en lumière un nouvel ensemble de relations « routinisées au cœur du pouvoir européen » (Sacriste, 2014 : 55). En effet, les différentes étapes de cette affaire a permis de dévoiler « certaines articulations plus ou moins institutionnalisées entre les différents espaces sociaux constitutifs de la politique européenne, souvent présentés comme indépendants les uns des autres » (Sacriste, 2014 : 55). Le champ du pouvoir européen est traversé par des tensions entre le public et le privé d'une part ; et entre le national et l'eurodéputé d'autre part. Les institutions européennes sont aussi traversées par des tensions privées/publiques. Elles semblent dominées par leur pôle privé, ce qui explique que les grandes entreprises privées auront plus de chances que leurs demandes aboutissent (Sacriste, 2014 : 87-88).

Cependant plusieurs doutes ont été soulevés sur l'enquête que l'Olaf a fait concernant ce cas de corruption entre le commissaire et le lobby du tabac sur la législation pour la vente de tabac à mâcher au sein de l'UE. Même si la Commission européenne a reconnu que l'enquête de l'Olaf n'avait pas permis de trouver de preuves concluantes sur une « participation directe » du commissaire dans une tentative de corruption et de trafic d'influence, elle a considéré que ce dernier était au courant des démarches de l'entrepreneur maltais. Dans le rapport rendu par l'Olaf il a été démontré que cet entrepreneur avait cherché à obtenir des avantages financiers en échange de sa supposée influence auprès du commissaire européen (Le Echos, 2013).

À la suite de l'enquête menée par l'Olaf sur l'ancien commissaire Dalli, c'est au de l'Olaf tour d'être dans le collimateur européen. Le Comité de surveillance de l'Olaf a publié un bilan où il est indiqué que des fautes graves ont été commises par l'organisme lors du Dalligate et que l'impartialité du directeur-général de l'Olaf, M. Kessler, est remise en question. Il y a plusieurs erreurs de jugements et de procédures de la part du directeur général : « il n'y a pas eu assez de vérifications concernant la crédibilité des témoins et la légalité des procédures. Comme l'explique la radio belge RTBF, le comité de surveillance reproche aussi à Giovanni Kessler d'avoir demandé à un témoin de mentir publiquement, après l'avoir interrogé personnellement pendant sept heures dans une chambre d'hôtel en Espagne » (Toute l'Europe, 2013). La rapidité avec laquelle l'enquête a été lancée a aussi été remise en cause étant donné que cette dernière a été commencée 24h après avoir reçu une lettre de la part du secrétariat général de la Commission européenne contenant des allégations de corruption à l'égard du Commissaire Dalli. Cette volonté de rapidité, empêchant de vérifier les informations fournies par la Commission montre que, Kessler aurait perdu son indépendance, en optant pour lancer très rapidement l'enquête comme le souhaitait M.Barroso.

Par ses actions Manuel Barroso, président de la Commission européenne, aurait tout fait pour que John Dalli démissionne de son poste de commissaire, ce qui est une première de la part d'un commissaire. Le président de l'exécutif a agi ainsi pour éviter l'humiliation d'une démission collective comme y avait été contraire l'équipe dirigée par Jacques Santer le 15 mars 1999. La Commission Santer avait été contrainte à cette extrémité après la mise en cause de la Française Edith Cresson, accusée de népotisme et d'irrégularités dans la gestion d'un programme européen de formation professionnelle. Le refus d'Edith Cresson de se démettre avait entraîné la chute de toute l'équipe dirigée par Jacques Santer (20 minutes, 2012). En effet, le Parlement européen a le pouvoir de démettre la Commission dans son ensemble, mais pas un commissaire en particulier. Les élus européens disposent également d'un droit de veto sur l'investiture de la Commission et peuvent de cette manière empêcher des nominations en contraignant les États à retirer leurs candidats commissaires, comme ce fut le cas pour l'Italien Rocco Buttiglione ou la Bulgare Rumiana Jeleva. Finalement, le Parlement européen a renoncé à former une commission d'enquête sur le limogeage du commissaire européen à la santé John Dalli, suspecté de conflit d'intérêts. La proposition, formulée par le groupe écologiste Verts-ALE et soutenue par la GUE-NGL (extrême gauche), a été rejetée par l'ensemble des autres groupes politiques du Parlement de Strasbourg, qui préfèrent laisser le processus judiciaire aller à son terme. Le député José Bové a dénoncé cette décision en demandant si les présidents des groupes ayant voté contre cette proposition de commission d'enquête souhaitaient

conserver l'omerta sur les liens entre les représentants d'intérêt et les décideurs politiques des institutions européennes.

Ce scandale concernant un membre de la Commission européenne et un lobby montre que les relations entre les deux sphères manquent de transparence et d'encadrement. Même si plusieurs doutes sont soulevés sur l'enquête effectuée par l'Olaf, il n'en reste pas moins que le contexte de cette affaire laisse présager que le Commissaire Dalli s'est mis dans une situation de conflit d'intérêts avec le lobby du tabac concernant la réglementation d'autoriser le tabac à mâcher partout au sein de l'UE. La Commission européenne avait déjà instauré son registre volontaire avant le début de cette affaire, tout en encourageant les Commissaires à rendre public leur rendez-vous avec les représentants d'intérêt, chose que le Commissaire Dalli n'a pas faite. La Commission européenne n'est pas la seule touchée par une affaire concernant des représentants d'intérêt et des membres d'une institution européenne ayant instauré une réglementation avec ces derniers.

Ces différents règlements et lois concernant l'encadrement des représentants d'intérêt/lobbyistes ont apporté une plus grande transparence autant dans les renseignements en lien avec ces professionnels que dans les relations qu'ils peuvent entretenir avec les décideurs politiques. L'instauration d'un registre public a permis aux citoyens d'avoir une plus grande accessibilité aux informations sur les individus qui souhaitent influencer l'intérêt général à partir d'intérêts particuliers. Malgré la mise en place d'un code de conduite/déontologie expliquant le comportement que les représentants d'intérêt/lobbyistes doivent avoir avec les décideurs politiques/titulaires d'une charge publique cela n'a pas permis d'éviter des scandales concernant autant des hommes politiques que des représentants d'intérêt/lobbyistes. Tous les systèmes d'encadrement ont été touchés par des scandales plus ou moins importants. Cela démontre dans un premier temps que les différentes réglementations ne permettent pas d'enrayer totalement la possibilité d'avoir un scandale malgré tous les outils instaurés. Ces derniers ont aussi permis de révéler les lacunes que pouvaient avoir les systèmes dans leur prévention. Même si dans chaque système il y a une administration ou un organe qui a pour fonction de gérer les différents outils, de vérifier les signalements de manquement à la loi ou au code de déontologie/conduite, ce n'est pas eux qui ont permis d'éviter ces scandales ou/et de les révéler. Dans tous les cas, ce sont les médias qui ont mis le doigt sur des situations qui ne devraient pas exister entre les décideurs politiques/titulaires d'une charge publique et les représentants d'intérêt/lobbyistes en dénonçant des situations anormales qui se sont transformées en scandale.

Les réactions décrites par les différents chercheurs américains et israéliens à travers leurs études expliquent que bien souvent après un scandale entre politiciens et lobbyistes, ceux-ci prennent des

mesures pour instaurer une plus grande transparence et essayer de redonner confiance aux citoyens autant dans les institutions politiques que dans les hommes dirigeant ces systèmes. Dans bien des cas, ces mesures ont vocation plus à être symboliques que d'apporter de réels changements dans ces systèmes défaillants. Cela s'inscrit dans une démarche de « politique symbolique » comme le soulignent ces chercheurs. Paradoxalement, cette volonté d'agir à la suite d'un scandale pour regagner la confiance des citoyens tout en instaurant une plus grande transparence n'a pas été mise en place par les différents systèmes canadiens et européens. Des révisions ont bien eu lieu dans ces systèmes, cependant elles ne sont pas intervenues juste après les scandales, certains terrains comme le Québec n'ont toujours pas fait de révision de la loi qui a été mise en place au début des années 2000. Bien entendu les différentes révisions prônent une volonté d'instaurer une plus grande transparence tout en voulant renforcer les différents moyens pour prévenir les éventuels scandales, les conflits d'intérêts ou les situations de collusion.

Aucun de ces systèmes d'encadrement, peu importe sa forme juridique, ne peut garantir qu'aucun autre scandale n'aura lieu, ils permettent d'en diminuer les risques éventuels tout en désirant instaurer une plus grande transparence. Un autre objectif poursuivi dans la volonté de ces différents gouvernements en encadrant leurs relations avec les représentants d'intérêt/lobbyistes a été d'apporter une plus grande transparence dans les institutions politiques et dans les relations entre ces différents acteurs.

c. L'ambition d'une plus grande transparence

La transparence est un leitmotiv dans la rhétorique utilisée par les décideurs publics en instaurant une réglementation concernant les représentants d'intérêt, et ainsi acquérir la confiance des citoyens qui ont souvent perdu à la suite de scandales les concernant ou de cas de corruption.

Un constat similaire peut être fait dans les cinq terrains de recherche, ayant fait le choix d'instaurer une réglementation concernant leurs relations avec les représentants d'intérêt/lobbyistes : il y a un manque important de transparence dans plusieurs domaines concernant le fonctionnement de leur système politique. Il y a un manque de transparence dans le processus décisionnel, ainsi que dans la traçabilité des échanges entre les décideurs politiques et les représentants d'intérêt/lobbyistes ainsi que sur des informations concernant ceux qui se reconnaissent représentants d'intérêt/lobbyistes. Ce manque de transparence a eu comme principale conséquence une perte de confiance de la part de la population, qui souvent est accentuée avec les différents scandales et/ou des affaires de corruption

touchant les hommes politiques et les représentants d'intérêt. Cela provoque un déficit démocratique dans les institutions et une perte de légitimité des hommes politiques. Ce qui se traduit par une augmentation de l'abstention dans les différentes élections dans les trois systèmes, surtout pour le Parlement européen, tout en provoquant une remise en question des institutions. Cela laisse percevoir que l'intérêt particulier contrôle les hommes politiques ainsi que les décisions politiques au détriment de l'intérêt général qui devrait guider les différentes décisions prises par ces derniers.

Les différentes démarches entreprises par ces systèmes politiques, en instaurant une réglementation concernant leurs relations avec les représentants d'intérêt/lobbyistes, s'inscrivent dans une optique similaire en atteignant trois objectifs principaux. Ces hommes politiques souhaitent instaurer une plus grande transparence dans leurs relations avec les représentants d'intérêt/lobbyistes et ainsi regagner la confiance. Souvent perdue à la suite d'importants scandales, des citoyens pour les hommes politiques, les institutions politiques ainsi que le processus décisionnel. Ces décideurs politiques espèrent pouvoir enrayer toutes possibilités de futurs scandales qui pourraient les concerner, dans leurs relations avec les représentants d'intérêt/lobbyistes en rendant le plus transparente possible cette relation. La transparence peut représenter dans certains cas l'accomplissement du processus à la suite d'un scandale. Cette quête de la transparence par les décideurs politiques permet d'avoir une valeur exutoire tout en attestant avoir pris conscience de la gravité de la situation (Jacob, 2006 : 2-5).

Avec l'instauration de ces différents outils permettant d'instaurer une plus grande transparence dans leurs relations avec ces professionnels, les responsables politiques veulent réduire considérablement toutes les autres dérives pouvant provoquer ce manque de transparence comme les conflits d'intérêts ou toutes les formes possibles de corruption. Mais finalement qu'en est-il de ces trois systèmes d'encadrement, est-ce que les objectifs : plus de transparence, l'enrayement de potentiels scandales politiques, des situations de conflit d'intérêts et/ou de corruption, de ces différents décideurs publics ayant fait le choix de s'interroger et de travailler sur les questions de l'encadrement des représentants d'intérêt/lobbyistes ont-ils été remplis ?

i. Le Canada, le Québec, l'Ontario

Le gouvernement fédéral canadien a adopté dès la mise en place en 1989 de la *loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, une démarche voulant instaurer une transparence toujours plus importante dans les relations que les titulaires de charges publiques entretiennent avec les différents types de lobbyistes. Plusieurs actions ont été entreprises par les différents gouvernements fédéraux qui se sont succédé pour continuer à accroître cette transparence pour ainsi maintenir la confiance

que les citoyens ont pour leurs institutions ainsi que pour les hommes politiques qui ont été touchés par d'importants scandales (Commissariat au lobbying du Canada, 2010). Le gouvernement fédéral a voulu encadrer toutes les activités des lobbyistes au Canada pour garantir aux citoyens canadiens que les décisions prises sont toujours soumises à une double exigence : la transparence et l'impartialité (Boisvert, 2002 : 5).

À travers des différentes révisions apportées autant à la loi qu'à la fonction de la personne qui est en charge autant de la gestion du registre et du respect du code de déontologie, la transparence n'a fait que s'accroître dans le système fédéral pour l'encadrement des lobbyistes. Une première révision a eu lieu entre « 1995-1997 le gouvernement dépose le projet de loi C-43, intitulé *loi modifiant la loi sur l'enregistrement des lobbyistes et d'autres lois en conséquence*. Il propose des modifications législatives qui renforcent les obligations de divulguer plus de renseignements sur les lobbyistes et leurs activités pour apporter plus de transparence sur les activités des lobbyistes avec les titulaires d'une charge publique » (Commissariat au lobbying du Canada, 2010). La loi modifiée prévoit aussi l'instauration d'un Code de déontologie des lobbyistes qui détermine les valeurs sur lesquelles les relations entre les titulaires d'une charge publique ainsi que les lobbyistes doivent s'établir, mais surtout le comportement que doivent adopter les différents lobbyistes. Ce code de déontologie est obligatoire pour tous les lobbyistes, et il est géré par le conseiller en éthique qui est aussi responsable de son application.

Un nouveau projet de loi C-4 est déposé par le gouvernement en janvier 2004 pour rentrer en vigueur en mai de la même année. Cette nouvelle loi a modifié la structure traditionnelle prévue par l'ancienne *loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, de telle manière que le directeur relève directement du Parlement par l'entremise du Registraire générale du Canada (le ministre de l'industrie). Le poste de conseiller en éthique est aboli. Le Bureau du directeur des lobbyistes, qui assume toutes les responsabilités de *La loi sur le lobbying*, devient alors une unité administrative au sein de l'Industrie Canada. L'année suivante le gouvernement fédéral instaure un règlement modifiant en même temps le Règlement désignant certains postes comme postes de titulaire d'une charge publique désignée ainsi que la loi modifiant la loi sur l'enregistrement des lobbyistes ces deux changements entrent simultanément en vigueur le 20 juin 2005. Les principales modifications vont apporter une plus grande transparence dans les relations entre les titulaires d'une charge publique et les lobbyistes. « Les lobbyistes de toutes catégories doivent dorénavant mettre à jour ou renouveler leurs déclarations tous les six mois ; tout ancien titulaire de charge publique faisant du lobbying doit maintenant préciser quel(s) poste(s) il a occupé (s) au sein du gouvernement fédéral ; et dans le cadre de toute enquête, le directeur doit maintenant aviser les forces policières s'il a des motifs raisonnables de croire qu'une

infraction criminelle a été commise en vertu de la loi. Le bureau du directeur des lobbyistes a fait un pas de plus vers une plus grande autonomie en février 2006, quand le Bureau est transféré au portefeuille du président du Conseil du Trésor, en tant qu'entité indépendante » (Commissariat au lobbying du Canada, 2010). Parallèlement, projet de loi C-2, intitulé *loi fédérale sur la responsabilité*, est déposé au Parlement canadien début avril pour obtenir la sanction royale le 12 décembre 2006. Cette loi comporte des modifications à la *loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, laquelle est notamment rebaptisée la *loi sur le lobbying*, dans la volonté d'illustrer sa portée plus étendue.

La principale révision ayant un impact important sur l'encadrement du lobbying au niveau fédéral au Canada se produit le 2 juillet 2008 quand entre en vigueur la *loi sur le lobbying* qui apporte d'importantes modifications afin d'accroître considérablement la transparence au sein de ce système de réglementation. Plusieurs modifications ont lieu concernant le poste de directeur des lobbyistes, il est aboli pour être remplacé par un commissaire au lobbying indépendant du Parlement canadien. Parallèlement à la création de ce poste de commissaire, il est doté de pouvoirs d'enquêtes accrus et d'un mandat de sensibilisation au sein de la population, ainsi qu'avec les titulaires d'une charge publique et de tous les lobbyistes. « Il est aussi décidé que la période, au cours de laquelle les infractions ou les contraventions à la *loi sur le lobbying* et au *Code de déontologie des lobbyistes* peuvent faire l'objet d'enquêtes et de poursuites, ont prolongé de deux à dix ans. Le Commissaire obtient aussi la possibilité d'interdire à des personnes reconnues coupables d'une infraction à la *loi* d'effectuer des activités de lobbying pendant un maximum de deux ans » (Commissariat au lobbying du Canada, 2010).

Une nouvelle catégorie de titulaire de charge publique est créée avec l'instauration de la loi : « *Titulaire d'une charge publique* désignée qui regroupe les personnes suivantes : ministres ou ministres d'État et les membres du personnel de son cabinet nommés au titre du paragraphe 128 (1) de la *loi sur l'emploi dans la fonction publique* ; tout autre titulaire d'une charge publique qui occupe soit le poste de premier dirigeant, notamment le sous-ministre ou le directeur général, soit le poste de sous-ministre délégué, de sous-ministre adjoint ou un poste de rang équivalent » (Commissariat au lobbying du Canada, 2010). Il est aussi prévu par cette loi une interdiction pendant cinq ans pour les titulaires d'une charge publique désignée et aux anciens membres désignés des équipes de transition du premier ministre d'exercer des activités de lobbying.

En 2010, la liste a été allongée pour les titulaires d'une charge publique désignée en ajoutant les députés, les sénateurs, ainsi que les employés travaillant dans les bureaux de l'opposition à la Chambre des communes et au Sénat. *La loi sur le lobbying* explique « qu'ils ne peuvent devenir

lobbyiste-conseil ni lobbyiste salarié d'une organisation. Ils peuvent toutefois être à l'emploi d'une personne morale comme lobbyiste salarié, si les activités de lobbying ne représentent pas une partie importante de leurs fonctions » (Commissariat au lobbying du Canada, 2010). Cette nouvelle loi apporte aussi des modifications pour tous types de lobbyistes : « ils sont tenus de divulguer certains détails relatifs à leurs communications « orales et organisées » avec les titulaires d'une charge publique désignée et ces derniers sont tenus de confirmer au commissaire l'information fournie par les lobbyistes. Par ailleurs, les paiements ou autres avantages conditionnels aux résultats de toute activité menée par un lobbyiste-conseil sont interdits.

Le système canadien d'encadrement fédéral a apporté depuis sa création plusieurs modifications pour enrichir sa réglementation et ainsi instaurer une transparence qui se veut toujours plus importante dans les relations entre les différents titulaires d'une charge publique, désignée ou non, et de tous les types de lobbyistes. Cette transparence est omni présente, elle est le lien conducteur entre les quatre principes de la *loi sur le lobbying*. En effet, « l'intérêt public présenté par la liberté d'accès aux institutions de l'État ; la légitimité du lobbyisme auprès des titulaires d'une charge publique ; l'opportunité d'accorder aux titulaires d'une charge publique et au public la possibilité de savoir qui se livre à des activités de lobbyisme ; le fait que l'enregistrement des lobbyistes rémunérés ne doit pas faire obstacle à cette liberté d'accès » (Commissariat au lobbying du Canada, 2010).

Elle figure aussi dans l'objet même de la *loi sur le lobbying* : « d'assurer la transparence et l'imputabilité des activités de lobbying auprès des titulaires d'une charge publique, de façon à inspirer confiance en l'intégrité des décisions prises par le gouvernement » (Canada, loi sur le lobbying, 2008).

La notion de transparence ne se retrouve pas seulement dans les quatre principes de la *loi sur le lobbying* et dans son objet, elle est aussi présente dans le code de déontologie qui découle de la *loi* : qui « donner au public canadien l'assurance que le lobbyisme est mené en conformité avec l'éthique et dans le respect des normes les plus rigoureuses » (Canada, loi sur le lobbying, 2008). Elle figure parmi les quatre principes généraux de ce code : « l'intégrité, l'honnêteté, la transparence et le professionnalisme, ainsi que parmi les trois règles que sont la transparence, l'utilisation des informations, comment il doit agir en fonction des informations détenues qui ne devraient pas être détenues et les conflits d'intérêts. »¹²⁶ Un lobbyiste ne doit proposer ni entreprendre aucune action qui placerait un titulaire d'une charge publique en situation de conflit d'intérêts réel ou apparent.

126 Cf. Annexe 1 : Code de déontologie des lobbyistes canadiens.

Même si le système d'encadrement fédéral canadien paraît promouvoir une importante transparence dans les relations entre les différents types de lobbyistes et les titulaires de charge publiques désignée ou non, il reste quand même des points où il serait possible d'apporter encore plus de transparence. Ce Commissaire au lobbying a émis un rapport sur la mise en œuvre de la loi du lobbying en 2011. Le Commissaire a émis trois recommandations à propos de la loi (Commissariat au lobbying du Canada, 2011) :

« La loi devrait être modifiée de manière à exiger que les déclarations mensuelles de communications énumèrent les noms de chacun des lobbyistes salariés qui ont, en effet, participé à la communication, en plus du nom du cadre le plus haut placé. La loi devrait être modifiée de manière à exiger que les lobbyistes divulguent toute communication orale au sujet de questions prescrites avec les titulaires d'une charge publique désignée, sans égard à qui l'a initiée. La loi devrait être modifiée de manière à rendre explicite l'exigence selon laquelle les lobbyistes-conseils doivent divulguer le client ultime de la démarche par opposition à la firme qui les embauche. »

Il n'y a pas seulement la loi qui devrait subir des modifications pour avoir une plus grande transparence, il faut aussi s'interroger sur le rôle que le Commissaire au lobbying joue pour faire respecter la loi et le code en cas de manquement. Même si des modifications ont été instaurées avec la révision de la loi en 2008, les pénalités aux infractions ont considérablement augmenté. Le Commissaire qui n'a pas le pouvoir de mener une enquête, il doit transférer les cas de manquements à la Gendarmerie Royale canadienne. Cependant, comme le souligne un fonctionnaire travaillant au Commissariat au lobbying :

« Même si les preuves sont suffisantes dans l'ensemble des enquêtes aucune poursuite n'a jamais été engendrée par la GRC. Cette situation s'explique par le fait que ce type de crime commis par des « cols blancs » ne représente pas une priorité dans les enquêtes de la GRC. Ce qui a comme principale conséquence de diminuer énormément le pouvoir du Commissaire, mais surtout la peur d'être sanctionné si le lobbyiste est reconnu coupable de fraude à la loi sur le lobbying ». ¹²⁷

D'autres recours à d'autres mesures pour les transgressions mineures pourraient être utilisés par le Commissaire pour ainsi agir rapidement. Pour le moment, ces actions sont principalement la

127 Entretien n° 16 : fonctionnaire, Ottawa, 2014.

sensibilisation les individus qui n'auraient pas le bon comportement. Il est aussi instauré un suivi étroit sur ces personnes pour s'assurer qu'ils se conforment à la loi à l'avenir. Cependant, il est clair que même les transgressions mineures, comme le fait de transmettre régulièrement des déclarations en retard, pourraient nuire à la transparence des activités de lobbying (Commissariat au lobbying du Canada, 2011).

Il n'existe pas au sein de la *loi sur le lobbying* des mesures qui seraient d'application intermédiaires pour sanctionner ce type d'agissement. Le Commissaire suggère de mettre en place un régime de pénalités administratives pécuniaires ce qui pourrait apporter une souplesse à la loi relativement aux mesures d'application disponibles. (Commissariat au lobbying du Canada, 2011). Le Commissaire reconnaît que toutes les transgressions n'ont pas le même degré de gravité et qu'un tel régime de pénalités administratives pécuniaires serait idéal pour combler le vide laissé entre les deux extrêmes prévus par la loi, tout en instaurant un « continuum de sanctions progressivement plus sévères et plus appropriées à l'éventail actuel d'infractions possibles. La publication des pénalités administratives pécuniaires imposées aurait également un effet dissuasif sur l'ensemble des lobbyistes. De tels régimes existent dans d'autres administrations au Canada et sont prévus dans d'autres lois fédérales.

Pour le moment, le seul recours que le Commissaire peut utiliser pour essayer de faire respecter la loi, quand il est question d'un petit manquement à la loi, par exemple quand un lobbyiste ne respecte pas les délais pour faire ses déclarations, c'est d'ouvrir une enquête, mais surtout la rendant publique. La possibilité que cela puisse entacher leur réputation les fait souvent réagir rapidement, ce dispositif est aussi repris dans les autres provinces canadiennes ayant leur propre système d'encadrement ainsi qu'au sein des institutions européennes. Comme l'explique un fonctionnaire du Commissariat au lobbying :

« Pour punir les infractions au *Code de déontologie des lobbyistes*, la seule mesure d'application disponible est la divulgation publique du nom du contrevenant en déposant un Rapport d'enquête devant les deux chambres du Parlement. Bien que l'on juge qu'une telle mesure produira un effet dissuasif sur la personne en question de même que sur l'ensemble des lobbyistes, l'effet correctif est généralement perçu comme étant limité. La possibilité de mettre en place des pénalités administratives pour les infractions au Code devrait également être envisagée pour cette raison. Enfin, en plus des pénalités administratives pécuniaires pour les infractions à la loi et au Code, le pouvoir de la Commissaire d'interdire à certaines

personnes de faire du lobbying auprès de titulaires d'une charge publique pendant une certaine période peut également être utile pour assurer la conformité à la loi et au Code. »¹²⁸

Cette volonté de la part des différents acteurs concernés par l'encadrement du lobbying au niveau fédéral de vouloir un système toujours plus transparent se retrouve aussi dans les différents systèmes d'encadrement au sein des provinces canadiennes. Adam J. Pross et Robert P. Shepherd ont retracé l'évolution d'une approche canadienne en matière de réglementation des lobbyistes : « une approche largement similaire, mais non identique, dans les juridictions qui ont mis en œuvre une législation » (Pross et *al.*, 2017 : 153-172). L'approche est unifiée par les principes obligatoires énoncés pour la première fois dans la loi fédérale sur l'enregistrement des lobbyistes : « le lobbying est légitime, l'influence doit être rendue transparente, l'accès du public et le gouvernement ouvert sont fondamentaux et ne doivent pas être entravés par une réglementation » (Pross et *al.*, 2017 : 153-172). Les réseaux de régulateurs jouent un rôle important dans le processus de diffusion. En reconnaissant ce rôle, cependant, ils ont réalisé qu'il existe un décalage entre le fonds de connaissances et la marge d'innovations que possèdent actuellement les régulateurs, et l'acceptation par les gouvernements et les législateurs des propositions de réformes inspirées par ces connaissances.

Il y a eu une convergence des principes généraux et même des mesures spécifiques dans les juridictions canadiennes réglementant le lobbying, attribuée à la présence de systèmes parlementaires communs, à l'institutionnalisation d'un réseau inter-juridictionnel et à des cultures politiques partagées. En outre, certaines juridictions ont fait appel au réseau pour emprunter largement l'expérience et la législation de leurs voisins. Cependant, il est facile de prétendre qu'il y a un mimétisme de l'approche canadienne. L'Ontario, par exemple, n'aurait pas adopté bon nombre des principes de base de la loi fédérale sur l'enregistrement des lobbyistes s'il y avait eu un désaccord fondamental entre eux, comme l'a démontré la province lorsqu'elle a établi son registraire, un agent de la législature (Pross et *al.*, 2017 : 153-172).

Par ailleurs, certaines divergences sont facilitées par le système fédéral. Plus important encore, les arrangements fédéraux reconnaissent des distinctions importantes entre les cultures politiques. Le Québec offre les exemples les plus évidents de divergence dans la nomination rapide d'un commissaire indépendant, dans l'extension de la réglementation à toutes les municipalités et dans la déclaration de certaines informations financières. Des divergences moins évidentes se produisent dans les stratégies de consultation et d'information généralement plus larges que celles des autres

128 Entretien n°16 : fonctionnaire, Ottawa, 2014.

pays et dans l'utilisation de directives reflétant la culture politique collectiviste du Québec (Pross et *al.*, 2017 : 153-172).

L'importance de la transparence se retrouve aussi dans le système d'encadrement du lobbyisme qui a été mis en place au Québec, le mot transparence se retrouve dans le titre de la loi : *loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*. La transparence est la pierre angulaire du système établi par le gouvernement péquiste en 2002 comme cela est énoncé par le Commissaire au lobbyisme : « la transparence des activités de lobbyisme est fondamentale pour notre démocratie : elle permet aux citoyens d'être informé des influences qui ont cours et des choix auxquels les pouvoirs publics font face » (Commissaire au lobbyisme du Québec, 2019). Les deux objectifs du Commissaire sont de faire la promotion de la *loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* et du Code de déontologie des lobbyistes tout en faisant la promotion de la transparence, de la légitimité et de la saine pratique du lobbyisme.

La notion de transparence se retrouve dans tous les outils de cette réglementation comme étant soit une des valeurs principales soient un objectif à atteindre. Elle est indiquée comme une des valeurs que le Commissaire au lobbying doit avoir : « Assise fondamentale de notre mandat, la transparence se matérialise par l'accessibilité à notre organisation, son expertise ainsi qu'à l'information reconnue d'intérêt public. Elle se concrétise également par une communication claire, cohérente et compréhensible de ses pratiques, de ses décisions et de leurs motivations » Commissaire au lobbyisme du Québec. L'objet du code de déontologie des lobbyistes est « d'établir des normes de conduite applicables aux lobbyistes afin d'assurer le sain exercice des activités de lobbyisme et d'en favoriser la transparence. »¹²⁹ Même la mission qui est attribuée au registre des lobbyistes du Québec permet d'œuvrer pour une plus grande transparence dans les relations entre les lobbyistes et les titulaires d'une charge publique comme cela est stipulé : « Ce registre permet de rendre transparentes les activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques du Québec » (Commissaire au lobbyisme du Québec, 2019).

Le gouvernement du Parti Québécois avait cette volonté d'instaurer un système d'encadrement qui prônait la transparence principalement dans les relations entre les titulaires d'une charge publique et les différents lobbyistes étant donné qu'un important scandale fut la raison de cet encadrement. Ils souhaitaient donc faire reconnaître la légitimité de la profession de lobbyistes dans le fonctionnement de la démocratie québécoise, tout en permettant aux citoyens d'avoir accès aux informations

129 Cf. Annexe 2 : Code de déontologie des lobbyistes québécois

concernant les activités des lobbyistes et de leurs relations avec les titulaires de charges publiques. Cependant, depuis 2002 aucun gouvernement, ayant succédé au Parti québécois, n'a voulu effectuer une révision de la loi, du code de conduite ainsi que du registre des lobbyistes du Québec, ni de l'organisation. Le fait que le registre est géré par le conservateur de l'Office de la publicité des droits personnels et réels mobiliers et non par le commissaire au lobbyisme, cela engendre des complications dans le bon fonctionnement de l'encadrement des lobbyistes. (Commissaire au lobbyisme du Québec, 2019).

Un premier rapport quinquennal a été déposé pour apporter des modifications à la loi qui avait été faite dans l'urgence de la situation, mais rien n'a changé à la suite de ce rapport comme le détaille le Commissaire Casgrain dans un de ces communiqués annonçant un nouveau projet de révision de la loi :

« Dix ans se sont écoulés depuis le dépôt du rapport quinquennal du ministre de la Justice du Québec qui évoquait déjà la nécessité de réviser certains aspects de la loi. Pendant cette période, quatre gouvernements se sont succédé. Tous ont affirmé clairement être en faveur de la transparence et de hauts standards en matière d'éthique et d'intégrité. Les parlementaires de toutes les formations politiques représentées à l'Assemblée nationale n'ont pas été en reste en prônant et en se montrant favorables à un plus grand accès à l'information et à la transparence. À l'heure des bilans, M^e Casgrain pose alors la question : « Pourquoi la révision de la loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme tarde-t-elle à se concrétiser ? Cette loi participe pourtant au renforcement de la confiance des citoyens envers les institutions politiques et administratives dans notre société. »¹³⁰

Le registre et la loi, 16 ans après leur mise en place, proposent une transparence limitée. Les informations exigées sont très générales, et ne permettent pas de rendre compte en détail des activités d'influence réellement exercées. Il y a également un grand besoin de précision dans les informations fournies pour garantir une plus grande transparence : nom et titre officiel des personnes rencontrées dans le cadre d'un dossier donné avec les dates des rencontres. Cela risque de créer une lourdeur administrative, cependant, cela pourrait réellement déterminer la mesure de l'accès aux TCP de certains lobbyistes. Le gouvernement fédéral est allé dans ce sens étant donné que les lobbyistes

130 Commissaire au lobbyisme du Québec, « Révision de la loi sur le lobbyisme : le temps est à l'action », *Commissaire au lobbyisme du Québec*, [En ligne], 2017, https://www.commissairelobby.qc.ca/salle-de-presse/communiques/communiquer/news/revision-de-la-loi-sur-le-lobbyisme-le-temps-est-a-l'action/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=949b67c53fe25cf026a6f1018be0f6cd, (page consultée le 18 avril 2018).

doivent fournir une déclaration mensuelle devant inclure ce niveau d'information (Yates, 2018 : 37). Cette précision d'information a été maintes fois demandée par le Commission, cependant le système actuel n'encourage pas les lobbyistes à faire des déclarations plus souvent comme l'explique un fonctionnaire travaillant au Commissaire au lobbyisme :

«X : Il existe aussi une obligation de fournir une déclaration donc à chaque fois qu'il y a un nouveau mandat il faut aller l'indiquer au registre des lobbyistes. Mais une fois par année aussi il faut aller faire un renouvellement de déclaration qui, des fois, est totalement inutile. Dans la mesure où les gens de toute façon ont l'obligation d'apporter des modifications au fur et à mesure qu'elles se produisent. Et puis on s'est rendu compte avec le temps aussi que certains se disent : Bah, on est obligés de faire le renouvellement. Donc ils ne font plus les modifications au fur et à mesure.

E.P : Ils attendent la date anniversaire.

X : Et voilà, la loi du moindre effort. Donc le but c'est de supprimer ce renouvellement. Le commissaire pense que certains renseignements, au lieu de les amener par voie de modification pourraient être amenés par bilan trimestriel. Donc tous les trois mois dire : telle institution a été rencontrée, celle-là on ne la rencontrera pas... Donc vous voyez, certaines informations qui pourraient être mises dans le cadre d'un bilan trimestriel. »¹³¹

Par ailleurs, la définition restreinte du mot lobbying permet à plusieurs acteurs importants d'échapper à l'impératif de transparence. Comme c'est le cas avec les définitions des lobbyistes d'entreprises et d'organisations qui doivent s'enregistrer si leurs activités de lobbying représentent une « partie importante ». Cette notion doit être jugée au cas par cas, cela démontre surtout un manque de critères objectifs pour déterminer quand il faut ou non s'enregistrer. (Yates, 2018 : 37). Cette clarté a été demandée par le Commission dans ses différentes propositions de révision ce qui est rappelé par ce fonctionnaire du Commissaire au lobbyisme :

« Oui, il y a quand même plusieurs choses. Des modifications importantes qui sont demandées par le commissaire, entre autres au niveau de la définition de ce qu'est une activité de lobbyisme. Il y a certains termes qui ne sont pas nécessairement clairs, qui laissent à interprétation. Entre autres on parle dans le fond de communications réelles ou écrites avec un titulaire de charge publique en vue d'influencer ou pouvoir raisonnablement

131 Entretien n°4 : fonctionnaire Commissaire au lobbyisme, Québec, 2014.

être considéré par la personne qui les initie comme étant susceptible d'influencer la prise d'une décision. Vous comprenez que les gens jouent beaucoup là-dessus. »¹³²

La loi exclue l'encadrement des OBNL de tout enregistrement, cette décision surprend étant donné que certaines de ces OBNL font du lobbying auprès de TCP. Cependant l'assujettissement des OBNL pose un défi important étant donné la disparité entre les différentes OBNL qui n'ont absolument pas les mêmes moyens ni ressources. (Yates, 2018 : 38-39). En revanche, certaines OBNL sont dans l'obligation de s'inscrire comme l'explique ce fonctionnaire :

« Parce que les organismes à but non lucratifs assujettis sont ceux qui sont conçus à des fins patronales, syndicales, professionnelles ou constitués majoritairement d'entreprises à but lucratif ou de représentants des entreprises. Les autres OBNL ne sont pas assujettis pour s'enregistrer. Une des recommandations du commissaire est d'assujettir plus les organismes à but non lucratif. Il y a quand même des organismes à but non lucratifs qui ont de gros budgets, de gros lobbies en tant que tels mais qui ne sont pas assujettis à la loi québécoise. C'est certain qu'on a toujours en tête Greenpeace, qui n'est pas construite à des fins patronales, syndicales professionnelles, donc qui n'a pas besoin de s'inscrire. Alors qu'un autre organisme qui peut avoir des intérêts similaires sur une question X ou Y peut avoir l'obligation de s'inscrire. Ou la personne qui est chargée des relations institutionnelles chez Greenpeace peut avoir l'obligation de s'inscrire. Ce qui est revenu beaucoup à travers les années, c'est un sentiment d'iniquité, de la part des personnes qui ont besoin de s'inscrire cela fait partie des recommandations faites par le commissaire. »¹³³

Les parlementaires ont demandé au Commissaire de se pencher sur cette question afin de proposer des alternatives qui tiennent compte des réalités et des enjeux de ces organismes. Le Commissaire a émis plusieurs possibilités comme celle de demander aux entités de cinq employés et moins, ayant une subvention/ contrat d'une valeur de 10 000 dollars de s'enregistrer. Quand il a présenté ses différentes propositions aux OBNL, il a reçu une fin de non-recevoir.

La définition de l'activité considérée comme du lobbying : communication orale ou écrite visant à influencer, laisse tout un pan du lobbying dans l'ombre, qu'en est-il des actions de lobbying indirectes ? (Yates, 2018 : 38-39). Le lobbying indirect s'exerce le plus souvent auprès des médias, auprès de l'ensemble de la population à l'aide de campagnes de relations publiques, ce qui est souvent

132 Entretien n°4 : fonctionnaire Commissaire au lobbying, Québec, 2014.

133 Entretien n°4 : fonctionnaire, Commissaire au lobbying, Québec, 2014.

appelé *grassroot lobbying* (Yates, 2008 : 310-316). Le phénomène des « portes tournantes » peut aussi être vu comme du lobbying indirect et la stratégie mise en place par le commissaire pour enrayer ce phénomène est peu efficace. En effet, des « éminences grises » peuvent piloter dans l'ombre des stratégies d'influences complexes sans que leur nom ne soit jamais mentionné. Il est compliqué aussi de réguler la provenance des TCP, souvent ils sortent du privé pour devenir TCP, cependant la loi prévoit de réguler leur sortie mais pas leur entrée (Yates, 2018 : 40-41).

Aucune révision n'a été entreprise par le gouvernement québécois sur l'encadrement des lobbyistes malgré les importants efforts déployés par le Commissaire. Le gouvernement québécois a compétence l'encadrement des lobbyistes par une loi concernant l'éthique dans la fonction publique. Cette loi a permis au gouvernement de placer les administrations publiques québécoises devant trois grandes valeurs : la probité, l'intégrité et la transparence. Le gouvernement a fait le choix de réglementer les lobbyistes mais aussi la fonction publique qui détient un rôle primordial dans la transparence. Ce qui permet de recréer un lien de confiance avec la population. (Boisvert, 2002 : 6-7). Le Québec a mis un système prônant une très grande transparence dans les relations entre les titulaires d'une charge publique et les différents lobbyistes, cependant sans volonté gouvernementale pour apporter les réformes nécessaires pour continuer dans cette direction le système ne peut qu'en pâtir. Le gouvernement de l'Ontario a été la première province à instaurer un système d'enregistrement pour les lobbyistes et ainsi ils ont pu définir les relations entre les titulaires d'une charge publique, les fonctionnaires et les différents lobbyistes. La démarche entreprise par le gouvernement ontarien à la fin des années 1990 s'inscrit dans la démarche du gouvernement fédéral d'instaurer une plus grande transparence dans ces différentes relations tout en donnant une plus grande accessibilité aux citoyens avec le registre pour qu'ils puissent savoir qui essaie d'influencer le processus décisionnel et au nom de qui.

Le gouvernement ontarien qui a instauré le système d'encadrement sur les lobbyistes souhaitait une plus grande transparence dans les relations avec les lobbyistes pour éviter tous conflits d'intérêts ou futurs scandales, cependant la révision du système d'encadrement n'a eu lieu que récemment. La révision de la loi sur l'enregistrement des lobbyistes a été modifiée par l'annexe 8 de la loi de 2014 sur la responsabilité et la transparence du secteur public et des députés, cette révision s'inscrit dans une démarche d'instaurer une plus grande transparence dans la fonction publique de la part du gouvernement ontarien (Ontario, loi de 1988 sur l'enregistrement des lobbyistes, 1988).

Plusieurs interdictions ont été rajoutées dans la loi de 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes concernant la provenance du financement des lobbyistes. Un lobbyiste-conseil ne peut pas être payé

avec des fonds publics ou d'autres recettes, « aucun lobbyiste-conseil ne doit s'engager à exercer des pressions lorsque le paiement qu'il reçoit est en tout ou en partie conditionnel au degré de succès qu'il obtient lorsqu'il exerce des pressions. Quel que soit le type de lobbyiste, ces derniers ne doivent pas pendant qu'ils exercent des pressions auprès du titulaire d'une charge publique, placée délibérément celui-ci en situation de conflit d'intérêts réel ou possible » (Ontario, Loi de 2014 sur la responsabilisation de la transparence du secteur public et des députés, 2014). Le commissaire à l'intégrité, en sa qualité de registrateur des lobbyistes, sera investi de pouvoirs en matière d'enquête et d'exécution de la loi. Des bulletins d'interprétation peuvent être produits par le registrateur concernant la création d'un code de déontologie. Ainsi que d'avoir la possibilité de mener une enquête pour établir si une ou plusieurs personnes n'ont pas respecté une disposition de la présente loi ou des règlements. Cette enquête doit être faite dans un délai de deux ans après la date à laquelle il a eu connaissance ou aurait dû avoir connaissance du non-respect reproché. La modification de la loi prévoit aussi une protection des dénonciateurs, « nul ne doit exercer de représailles contre une autre personne, que ce soit en prenant une mesure quelconque ou en s'abstenant d'en prendre une, ni menacer de le faire du fait que selon le cas : quoi que ce soit qui ait été divulgué au registrateur ; des preuves ont été ou peuvent être présentées dans le cadre d'une instance, y compris une instance relative à l'exécution de la présente loi ou des règlements. » La loi prévoit qu'il est interdit de faire des représailles sur les dénonciateurs, de dissuader ou d'entreprendre des actions dissuasives ainsi que tout comportement qui encouragerait à ne pas prendre une mesure pour dénoncer une situation de manquement à la loi ou au registre des lobbyistes.

Le gouvernement ontarien a mis presque 20 ans pour réviser la loi sur l'enregistrement des lobbyistes, ce que le gouvernement québécois n'a toujours pas effectué. Les trois systèmes canadiens ont fait le choix dès le début d'instaurer une loi apportant une plus grande transparence dans les relations entre les titulaires d'une charge publique et les lobbyistes. Cependant, à part le gouvernement fédéral, les différents gouvernements qui se sont succédé dans les deux autres provinces n'ont pas fait le choix de continuer à s'interroger et à travailler sur l'encadrement des lobbyistes tout en persévérant pour apporter toujours plus de transparence dans ces relations. Le plaidoyer pour une plus grande transparence promu par les différents commissaires/registreurs doit avoir une certaine lucidité. En effet, les TCP doivent rester accessibles, trop de règles contraignantes risquent de décourager plusieurs lobbyistes d'aller à leur rencontre. Les règles pour les OBNL, surtout dans le cas du Québec, doivent être murement réfléchies. Il est illusoire de penser mettre en place des règles qui permettraient de prévoir toutes les situations, ce qui reviendrait à avoir « une transparence trompe l'œil » (Yates, 2018 : 44). Il ne faut pas que la transparence empêche de traiter les causes profondes, ou à tout du moins d'empêcher l'ouverture d'un chantier de réformes d'envergure, du

système politique par les décideurs politiques.(Jacob, 2006 : 3). Les systèmes d'encadrement européens ont été instaurés plus tardivement, cependant cette préoccupation d'instaurer une plus grande transparence dans les relations entre les décideurs politiques et les représentants d'intérêt a été présente dès le début même si le choix d'encadrement diffère de celui du Canada.

ii. La France

Le système d'encadrement français a évolué depuis sa création en 2009 par l'Assemblée nationale et le Sénat qui ont modifié leur règlement interne pour créer un registre non obligatoire, qui permettait d'obtenir un badge d'accès à certains lieux au sein de ces deux institutions tout en respectant un code de conduite. Cet encadrement a subi une importante transformation avec la mise en place de la *loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*, étant donné que pour la première fois l'encadrement des représentants d'intérêt est encadré juridiquement par une loi (Vie publique au cœur du débat public,2017).

Cette reconnaissance juridique apporte une plus grande transparence pour le système d'encadrement français étant donné que dans la hiérarchie des normes, l'instauration d'une loi apporte une plus grande légitimité qu'un simple changement dans le règlement interne du parlement français. Cette loi s'inscrit dans la continuité de l'action engagée par les lois de 2013 relatives à la transparence de la vie publique (Vie publique au cœur du débat public,2017). Cette loi s'inscrit dans la volonté engagée par François Hollande de vouloir « restaurer la confiance dans les institutions » et de « revivifier la démocratie » à trouver l'exigence de transparence concernant les ressources disponibles des élus et de l'encadrement institutionnel du lobbying. À travers cette exigence de transparence il y a eu l'idée de « palier les critiques à relents antiparlementaires de la corruption » tout en renforçant à la légitimité des institutions et de ses acteurs (Courty et *al.*, 2017 : 18).

Ces différentes lois ont imposé aux membres du gouvernement, aux parlementaires et aux principaux élus locaux et décideurs publics, d'établir des déclarations de situation patrimoniale et des déclarations d'intérêts. Elles ont aussi permis d'instaurer un ensemble de mécanismes de prévention et de traitement des conflits d'intérêts tout en instaurant la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique qui est chargée de gérer ces différentes questions et qui succède à la Commission pour la transparence financière de la vie politique (Vie publique au cœur du débat public,2017). La transparence a été imposée comme un impératif démocratique qui est couplé à une conception du « bon gouvernement » qui repose sur « l'intérêt du citoyen ». Cette transparence permettrait aux

citoyens de mieux appréhender et comprendre le cheminement de la décision publique, comme le souhaite TIF (Courty et *al.*, 2017 : 18-19).

L'établissement de cette loi permet surtout d'élargir le champ d'action de cet encadrement ainsi que les règles qui en découlent, ce qui permet d'accroître la transparence dans le système français. Tout d'abord, il n'est plus uniquement question des lieux concernés par l'Assemblée nationale et du Sénat, mais de tous les lieux où il y a des décideurs publics : un membre du gouvernement, ou un membre de cabinet ministériel, un parlementaire ou collaborateur parlementaire, un collaborateur du président de la République, certains membres d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante, le président d'un conseil régional ou un conseiller régional, etc. Le décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêt précise que ceux-ci sont tenus de s'inscrire au répertoire numérique tenu par la *Haute autorité pour la transparence de la vie publique*. Les représentants d'intérêt sont tenus de s'inscrire dans les deux mois qui suivent la date à laquelle l'une des conditions fixées à l'article 1er est remplie. Cet article explique que tout dirigeant, employé ou membre qui consacrent plus de la moitié de son temps à une activité consistant à procéder à des interventions à son initiative auprès des décideurs publics en vue d'influer sur une ou plusieurs décisions publiques, notamment une ou plusieurs mesures législatives ou réglementaires est considéré comme un représentant d'intérêt. Les représentants d'intérêt sont tenus de fournir dans un délai de trois mois à compter de la clôture de son exercice comptable.

Ce décret permet aussi l'instauration d'un code de déontologie pour les représentants d'intérêt, qui était déjà présent au sein de l'Assemblée nationale et du Sénat sans pour autant qu'il soit commun aux deux institutions. Ce code de déontologie instaure les règles permettant aux représentants d'intérêt d'être autorisés à exercer leur activité, ils seront tenus de respecter un certain nombre d'obligations ou de s'abstenir. Le respect du code de déontologie est rendu possible par l'instauration de la *Haute Autorité de la transparence pour la vie publique* qui est l'autorité compétente pour contrôler le respect des règles. Elle a aussi le pouvoir de faire des vérifications et dispose en outre, de la faculté de mettre en demeure des représentants d'intérêt qui ne respectent pas leurs obligations. La HATVP peut mettre en demeure auprès des décideurs publics lors d'un manquement aux obligations légales pouvant se traduire d'un an de prison et de 15 000 euros d'amende. Précédemment à l'instauration de cette institution indépendante qu'est HATVP, c'était le bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat qui géraient ces questions. L'instauration de HATVP a permis d'accroître la transparence dans le système d'encadrement français (France, Décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêt, 2017).

Malgré tous ces changements favorisant une plus grande transparence concernant l'encadrement des représentants d'intérêt, plusieurs critiques peuvent encore être faites. La prise en compte de la transparence comme d'un enjeu par les différents acteurs de la réglementation du lobbying ne signifie pas que « la visibilité des pratiques des agents » progresse à la même vitesse. La non-divulcation de la liste des collaborateurs parlementaires a souvent été une critique faite au Parlement comme un grand manque de transparence. Ce dernier peut enfin rendre officielle cette liste, cependant elle est soumise à autorisation. Le registre permet de rendre plus accessible des informations aux citoyens du moment où ces dernières sont considérées comme sensibles. Ces différentes situations montrent le paradoxe de vouloir instaurer une plus grande transparence et la traduction de cette dernière dans la réalité (Courty, 2018 : 210). *Transparency International France* dénonce certaines catégories ne sont pas tenues de s'inscrire dans le registre des représentants d'intérêt. Les élus dans l'exercice de leur mandat, les partis et groupements politiques, les organisations syndicales de salariés, les organisations professionnelles d'employeurs, les associations à objet culturel, les associations représentatives des élus sont exclus de la définition légale de représentant d'intérêt. L'association Anticor regrette cette liste restrictive des représentants d'intérêt : « Le Medef, par exemple, sera soustrait à toute déclaration au titre de sa mission de dialogue social et seuls les lobbies ayant pour activité principale ou régulière d'influer sur la loi devront déclarer annuellement leur action de lobbying. Libre à eux de définir ce qu'est une action régulière » (Vie publique, 2017).

Plusieurs recommandations peuvent être formulées pour apporter une plus grande transparence dans le système d'encadrement des représentants d'intérêt, malgré l'instauration de la *loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*, il reste encore des progrès à faire. L'instauration de règles, concernant les représentants d'intérêt et les acteurs publics qui participent activement à l'élaboration des politiques publiques, est une nécessité. La traçabilité de la décision publique doit être garantie pour tous les citoyens souhaitant connaître ce processus ainsi que toutes les décisions, les rencontres, les notes pouvant influencer le processus décisionnel. Plus ce processus sera public et facilement accessible plus le processus sera transparent. L'intégrité des échanges sera garantie par l'instauration d'une plus grande transparence et ainsi éviter toutes les dérives possibles.

iii. Les institutions européennes

Une étude réalisée en 2015 par *Transparency International* sur la question du lobbying au sein des pays membres de l'UE a permis de faire une évaluation du système d'encadrement visant la traçabilité, l'intégrité et l'équité d'accès en matière de lobbying. Les trois institutions européennes obtiennent un score moyen de seulement 36 %, la Commission affiche le meilleur score avec 53 %, tandis que le Parlement obtient un score de 37 % et le Conseil un faible score plutôt de 19 % (Transparency International, 2015).

Le lobbying n'est pas vu comme un problème pour les différents acteurs institutionnels, les ONG ou les représentants d'intérêt, mais bien comme une pratique indispensable à la démocratie. Cela à condition que les institutions ciblées par les lobbys fonctionnent bien, au risque de les nuire (Robert : 2017 : 26). La politique de transparence a permis depuis sa mise en place de fournir une provision de données sur le processus décisionnel européen, et les acteurs qui y contribuent. Le registre commun constitue un tournant important dans l'encadrement des représentants d'intérêt, car il instaure un travail commun pour déterminer une définition commune qui permet d'identifier les acteurs et les pratiques. En revanche, la transparence est devenue la solution à tous les maux dont souffriraient le fonctionnement de l'Union européenne, et à la mauvaise image de l'Union européenne. Cette volonté de réhabiliter l'Union européenne grâce à la transparence, n'intègre pas la question de la participation des citoyens européens, ainsi que de son rôle dans la légitimation des institutions. Cela consisterait qu'on revienne à la nature première de la construction européenne, « loin finalement des modèles de régimes politiques dont la valeur démocratique s'apprécie à l'aune d'éléments clefs comme les élections, le parlement élu et les partis politiques » (Michel, 2018 : 122). Cette focalisation sur la transparence a pour conséquence de ne plus « discuter publiquement les décisions et l'ensemble des éléments qui les fondent, qu'il s'agisse de la définition d'objectifs, de choix d'indicateurs, ou encore de la mise en œuvre d'instruments d'action publique qui sont loin d'être neutres » (Michel, 2018 : 122). Il est donc essentiel de faire la lumière sur les lieux où sont prises les décisions, souvent là où il n'y a pas de contrôles démocratiques.

Par ailleurs, la politique européenne de transparence est plus contraignante pour les institutions, l'un de ces objectifs étant d'accroître la transparence. Il s'agit de mettre fin aux relations controversées entre les institutions et les intérêts économiques, en particulier pour la Commission, tout en travaillant à confronter la légitimité de ces mêmes pratiques, et à entretenir la vertu intrinsèque d'un gouvernement par la consultation des groupes d'intérêt. Cependant, il faut quand même rappeler que cette politique oblige la Commission à divulguer des informations sur ses interlocuteurs, à des formes

d'objectivation de ses affinités et de ses penchants politiques qu'elle a toujours occultées. (Robert : 2017 : 11-15).

Les efforts de la Commission pour structurer et accroître les pratiques de participation sont très fructueuses comme dans sa volonté d'accroître l'inclusion, la transparence et l'obligation de rendre des comptes concernant ses pratiques lors des consultations par rapport aux pratiques en vigueur avant 2002. Cependant, certaines exigences qu'elle s'est elle-même fixée ne sont pas vraiment respectées : les critères de sélection des groupes d'intérêt ; les raisons du refus pour certains participants ; les délais trop courts par moment compte tenu de la complexité des consultations (Curtin et Mendes, 2011 : 114-115).

Transparency International cible les questions les plus urgentes en matière de lobbying à l'échelle de l'UE qui doivent être révisées : « la réforme du registre de transparence volontaire de l'UE, l'amélioration de la transparence dans le processus décisionnel des principales institutions via par exemple la création d'empreintes législatives efficaces, le durcissement des règles applicables au pantouflage et la garantie de sanctions significatives en cas de violation des règles relatives au lobbying et à la transparence » (Transparency International, 2015). Qu'en est-il de la question de la transparence au sein des institutions européennes cinq ans plus tard ?

La Commission européenne avait déjà entrepris d'instaurer plus de transparence dans ses relations avec les représentants d'intérêt, en plus du registre et du code de déontologie, étant donné que depuis le 1^{er} décembre 2014, les commissaires, les membres de leurs cabinets et les directeurs généraux doivent publier des informations relatives aux rencontres avec les représentants d'intérêt en précisant les dates, les lieux, les noms des organisations et des personnes agissant en qualité d'indépendants rencontrés ainsi que des sujets abordés.

La mise en place de cette volonté de la part de la Commission européenne a permis de développer une culture de la transparence au sein de cette dernière et ainsi de mieux cerner les activités de lobbying exercées par les organisations non inscrites dans le registre volontaire. Même si cette mesure apporte plus de transparence, la Médiatrice européenne en avait souligné les limites en indiquant que seul le nom du commissaire ou du directeur général impliqué dans la rencontre et celui de l'organisation ou de l'entreprise doivent être publiés, et non ceux des représentants d'intérêt. Il y avait aussi une clause d'exception relativement large autorisant la rétention d'informations pour « la protection de tout autre intérêt public important reconnu au niveau de l'Union » ce qui a pour conséquence d'ouvrir une faille potentielle susceptible d'entraver la transparence dans la pratique

(Transparency International, 2015). La médiatrice européenne joue aussi un rôle important dans la transparence au sein des institutions européennes. Elle est devenue gardienne de la bonne administration en gérant la question de l'accès aux documents. Son rôle se transforme étant donné qu'elle aide les citoyens qui lui demandent de l'aide face aux administrations européennes, mais surtout elle énonce les principes généraux de la « *bonne gouvernance* ». La transparence est devenue l'élément central de la « bonne gouvernance et plus largement du fonctionnement de l'UE (Michel, 2018 : 134-136).

Cette même année, les institutions européennes ont décidé de faire plusieurs actions pour instaurer une plus grande transparence dans leurs relations avec les représentants d'intérêt, ils apportent des modifications autant au registre qu'au code de déontologie. Il y a un durcissement dans les renseignements que les représentants d'intérêt doivent fournir : plus d'informations sur eux-mêmes, ainsi que sur les clients qu'ils représentent. Les représentants d'intérêt sont tenus aussi de signer le code de conduite, il n'est plus question de parler de régulation, mais bien de réglementation étant donné qu'en cas de manquement au code ces derniers vont avoir des sanctions. Lors d'une première alerte, ils se voient retirer leur badge d'accès au Parlement européen et ils ne reçoivent plus la veille automatique, qui leur permet d'identifier les consultations où ils souhaitent intervenir et ainsi s'inscrire dans le processus décisionnel. Lors d'une seconde alerte, les représentants d'intérêt se font radier du registre et ils deviennent des personnes non grata au sein des institutions européennes (Beaufort, 2019).

La volonté du Commissaire Kallas n'était pas seulement d'apporter une plus grande transparence dans les relations entre les institutions et les représentants d'intérêt. Il voulait aussi que les commissaires aient un niveau élevé d'intégrité et de fournir des déclarations d'intérêts financiers tout en demandant des informations sur les bénéficiaires des fonds européens des financements de l'UE par les états membres. Plusieurs limites encore présentes entravent la transparence et l'initiative européenne : le caractère non obligatoire du registre même si les commissaires et les députés ont un peu changé la donne en acceptant de rencontrer seulement des représentants d'intérêt inscrits sur le registre ; le code de conduite n'interdit pas une activité secondaire aux députés ; ni l'interdiction pour d'anciens élus de devenir représentant d'intérêt sur une période donnée (Robert, 2018 : 17-19).

La politique de transparence en matière de lobbying s'invite dès le début comme le support et le prétexte d'un dialogue continu d'un certains groupes de destinataires. Malgré toutes ces modifications en 2014 de la part des institutions européennes pour essayer d'instaurer une plus grande transparence dans leurs relations avec les différents représentants d'intérêt ainsi que dans le processus

décisionnel, l'étude de *Transparency International* ne leur accorde qu'une note globale de 36 % dans leur évaluation du système d'encadrement visant la traçabilité, l'intégrité et l'équité d'accès en matière de lobbying. Le rapport proposait aussi des recommandations à l'intention des institutions européennes pour améliorer le système d'encadrement en place tout en garantissant des sanctions significatives en cas de manquement (Transparency International, 2015).

Transparency International recommande de rendre le registre de transparence obligatoire pour tous les représentants d'intérêt tout en l'étendant au Conseil de l'UE, ce qui n'est toujours pas le cas, le registre ne concerne que la Commission et le Parlement européen. « L'ONG recommande de publier des empreintes législatives afin de suivre systématiquement les contacts et contributions reçues pour les projets politiques, de directives et d'amendements. Ils préconisent aussi de remédier aux conflits d'intérêts en durcissant les règles de déontologie applicables aux représentants d'intérêt, aux fonctionnaires européens ainsi qu'aux eurodéputés. Pour cela ils évoquent trois choses : « modifier le code de conduite du Parlement européen et introduire un délai de carence permettant d'éviter le recrutement immédiat des anciens eurodéputés susceptible de créer un conflit d'intérêts ; renforcer le contrôle exercé par le comité de déontologie de l'UE au moyen d'organes de contrôles indépendants en mesure de surveiller de manière proactive et de détecter les violations des règles ; exploiter pleinement les mécanismes existants en cas de violation des règles d'intégrité et de transparence du lobbying. » (Transparency International, 2015).

L'ONG termine en donnant des conseils pour faire la promotion des contributions et des participations diversifiées aux processus décisionnels de l'UE afin de prévenir leur captation par un cercle d'intérêts restreints, pour cela ils incitent à : « ouvrir tous les appels à candidatures pour les groupes d'experts de la Commission européenne, à assurer des critères de sélection communs afin d'équilibrer les différents intérêts et instaurer la transparence totale de la composition et des activités des groupes ; à améliorer la transparence de la composition et des activités des groupes d'experts en publiant des informations sur le processus de sélection de leurs membres ainsi que des comptes rendus détaillés de leurs réunions » (Transparency International, 2015).

Pendant longtemps les parlementaires souhaitaient adopter des règles leur permettant d'accroître la transparence dans leur relation avec les représentants d'intérêt dans la continuité de ce que la Commission européenne a mis en place en 2014. Le Parlement européen a adopté le 31 janvier 2019 des modifications à son règlement intérieur afin de fonctionner de manière plus efficace et plus transparente. Pour accroître cette transparence les acteurs jouant un rôle clé dans le processus législatif européen, les députés qui pilotent la législation au parlement, les rapporteurs, les rapporteurs

fictifs et les présidents de commissions, doivent publier en ligne tous les réunions ou rendez-vous prévus avec les représentants d'intérêt inscrits au registre de transparence. Cette obligation s'applique autant pour les rendez-vous et/ou réunions à l'intérieur du Parlement européen qu'à l'extérieur de ce dernier. Les députés n'ayant pas un rôle dans le processus décisionnel sont aussi invités à publier en ligne toutes réunions ou rendez-vous qu'ils tiennent avec des représentants d'intérêt. Le site internet du Parlement européen a été techniquement adapté afin de permettre aux députés de publier des informations relatives à leur utilisation de l'indemnité des frais généraux (Actualité Parlement européen, 2019).

Cette transparence se traduit aussi dans le fait qu'il est désormais obligatoire de lister les différents acteurs clés du processus décisionnel que cela soit le président de la Commission européenne, des rapporteurs ou encore des coordinateurs des groupes politiques. Cette obligation de publication ainsi que le fait que les représentants d'intérêt doivent figurer sur le registre de transparence pour pouvoir obtenir un rendez-vous fait que les députés ne peuvent plus recevoir un représentant d'intérêt ne figurant pas sur le registre, il rend donc ce dernier obligatoire à tout représentant d'intérêt souhaitant rencontrer soit un membre du Parlement européen ou de la Commission européenne. Pour l'instant cela ne s'étend pas au Conseil de l'UE (Beaufort, 2019). Même si officiellement le registre n'est pas obligatoire dans l'accord interinstitutionnel ni dans les différents règlements internes, il l'est devenu officieusement étant donné que les représentants d'intérêt souhaitant rencontrer les acteurs principaux du processus décisionnel doivent être inscrits sur le registre pour obtenir un rendez-vous.

Il y a une culture de la transparence qui s'est installée à Bruxelles concernant les lobbyistes. Ces derniers ont trop à perdre si leur réputation est entachée par un mauvais comportement, le non-respect du code de conduite ou en n'étant pas inscrit au registre tout en voulant un rendez-vous avec un acteur important dans le processus décisionnel. Bruxelles peut être décrite comme un « petit village » où l'information circule très vite. Quelqu'un qui a une mauvaise réputation ne pourra plus exercer sa profession étant donné que plus personne, député, *thing thank*, fonctionnaire, ne partagera plus avec lui les informations qu'il détienne, ni les invitations (Beaufort, 2019). Par ailleurs, comme l'explique un fonctionnaire du registre de transparence même si le registre de transparence devient obligatoire certains feront le choix de ne pas s'y inscrire et de rester dans le côté obscur de cette profession :

« X : Il peut y avoir des pratiques de lobbying qui ne s'inscrivent pas dans la culture de transparence présente à Bruxelles depuis un certain temps étant donné les enjeux

économique et politique. Ce n'est pas plus une situation où c'est seulement une influence argumentaire, mais c'est beaucoup plus proche du trafic d'influence et d'intimidation. Il faut reconnaître que ce phénomène est limité et que de toute façon, les personnes qui pratiquent ce type de lobbying restent dans l'ombre. On peut dire que même si le registre devient obligatoire, ces individus, bien souvent étrangers, qui ne s'inscrivent pas dans notre culture de transparence, n'iront jamais s'inscrire sur le registre, parce qu'ils ne peuvent pas être transparents, parce qu'ils font de la corruption. Ils essaient en fait d'attirer les députés en dehors des processus de consultation classiques. »¹³⁴

La transparence instaurée au sein des institutions européennes a permis de valoriser le lobbying et de le rendre encore plus légitime. Rendre public les différentes rencontres entre les représentants d'intérêt et les acteurs politiques et administratifs à un double objectif : éclairer et éradiquer les inégalités tout en restaurant la confiance chez les citoyens. Cela démontre l'ouverture des institutions et de la considération qu'elles portent aux citoyens (Robert, 2018 : 29). La transparence est souvent l'argument avancé pour contrer les maux principaux des institutions européennes : problèmes de fonctionnement, problème d'image, cependant il n'est pas question de la participation politique que le citoyen devrait jouer ni son rôle dans la légitimation de l'UE. Cette façon de penser l'Union européenne rappelle la vision initiale du Marché commun qui se voulait différent des systèmes politiques et non concernés par éléments démocratiques comme les élections, des parlementaires élus et les partis politiques. Le fait de se focaliser essentiellement sur la transparence conduit à ne plus s'interroger sur la légitimité des décideurs ni à discuter publiquement des décisions et des éléments qui les fondent (Michel, 2018 : 122).

Ce dernier chapitre a permis de vérifier si les effets produits par ces réglementations étaient similaires entre la réglementation fédérale canadienne et les quatre autres réglementations. Deux types de conséquences ont pu apparaître : les premières sont des conséquences « présumées » avec la même forme de réglementation, même forme linguistique, mêmes sanctions tout en apportant une plus grande légitimité pour les représentants d'intérêt/lobbyistes. Les secondes sont des conséquences « prônées », comme la diminution et/ou disparition de la corruption, évitement de nouveaux scandales, augmentation de la transparence dans ces systèmes politiques.

Aucun phénomène de mimétisme n'a eu lieu entre la réglementation fédérale canadienne et les autres réglementations étant donné que même s'il existe des ressemblances entre ces systèmes pour les

134 Entretien n°32 : fonctionnaire du registre de transparence, Bruxelles, 2014.

conséquences « présumées », elles ne sont pas identiques pour autant. En effet, ces cinq systèmes ont éprouvé des difficultés comparables à aborder ce sujet et n'ont pas opté pour l'instauration d'une loi dès le commencement, la France a décidé dans un premier temps de faire des modifications dans les règlements internes de l'Assemblée nationale et du Sénat et dans un second temps les décideurs politiques ont instauré la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. Le Parlement européen et la Commission européenne avant de mettre en place un accord interinstitutionnel, chacun avait son propre encadrement. Les trois systèmes canadiens ont instauré une loi dès le début. Les sanctions en cas de manquement peuvent sembler similaires : amendes, peine de prison, radiation du registre, cependant elles ne sont pas identiques, l'encadrement européen présente les plus grandes différences étant donné qu'aucune amende et peine de prison ne sont prévues par l'accord interinstitutionnel.

Ces différents encadrements n'ont pas apporté la même légitimité aux représentants d'intérêt/lobbyistes, certains avaient déjà une reconnaissance légitime ceux au Canada ou dans les institutions européennes. Ces représentants d'intérêt/lobbyistes ne recherchaient pas une légitimité comme ce fut le cas en France. Les représentants d'intérêt français ont œuvré pour obtenir une reconnaissance et une légitimité de leur profession, ce qui fut possible à travers les différentes étapes de la mise en place de leur réglementation. S'agissant des conséquences « prônées » par ces différentes réglementations, il n'y a pas eu non plus de phénomène de mimétisme étant donné que même si des similitudes existent, elles ne sont pas pour autant identiques. Tout d'abord, ces différentes réglementations n'ont pas apporté les conséquences « prônées » : la corruption est toujours présente dans ces différents systèmes politiques ainsi que des scandales concernant des décideurs politiques et des représentants d'intérêt/lobbyiste. Il est même fort compliqué de démontrer que la mise en place de ces différentes réglementations a eu un impact réel autant sur la corruption que sur d'éventuels scandales.

Néanmoins, ces différentes réglementations ont apporté une plus grande transparence dans les relations entre les décideurs politiques et les représentants d'intérêt/lobbyistes. Ces derniers sont tenus de fournir des informations autant sur leurs activités que sur leurs relations avec les décideurs politiques. L'accessibilité de ces informations par la population permet aussi d'accentuer cette transparence. Cette transparence n'est pas similaire entre les différents systèmes d'encadrement étant donné que les informations demandées par les registres ne sont pas identiques et que le registre de transparence n'est pas obligatoire pour les représentants d'intérêt européens. Par ailleurs, plusieurs ONG et citoyens dénoncent qu'une plus grande transparence devrait exister dans ces relations, que

les représentants d'intérêt/lobbyistes devraient fournir plus de renseignements et qu'un meilleur contrôle de ces informations devrait avoir lieu.

Conclusion

« C'est symptomatique de la présence des lobbies dans les cercles du pouvoir. Il faut à un moment ou un autre poser ce problème sur la table parce que c'est un problème de démocratie : qui a le pouvoir, qui gouverne ? »¹³⁵

Lors de sa démission de son poste de ministre de la Transition écologique et solidaire, Nicolas Hulot, a utilisé ces mots pour dénoncer l'influence des lobbys dans les cercles du pouvoir. L'influence des lobbys est souvent présentée comme étant l'un des maux dont souffrent les sociétés contemporaines. L'institutionnalisation des représentants d'intérêt/lobbyistes a permis justement d'encadrer l'influence que ces derniers peuvent avoir dans la sphère du pouvoir et dans le processus décisionnel. Cette thèse a proposé une analyse comparative entre le système fédéral canadien d'encadrement des représentants d'intérêt/lobbyistes, et les systèmes d'encadrement québécois, ontarien, français et au sein des institutions européennes.

Les raisons expliquant le recours au droit pour encadrer les représentants d'intérêt/lobbyistes reposent à la fois sur des éléments structurels et des éléments conjoncturels. Parmi les éléments structurels, cette thèse a permis de déconstruire les idées préconçues liées à la « famille politique » (gauche/droite) dans la mise en place de ces réglementations, et à la culture politique. Cette thèse bat en brèche le postulat de départ consistant à croire que la « famille politique de gauche » serait plus favorable à mettre en place une réglementation, alors que la « famille de droite » serait plus encline à intégrer les représentants d'intérêt/lobbyistes sans forcément vouloir les réglementer. Les systèmes ayant une culture politique réfractaires aux représentants d'intérêt, comme le Canada et la France, auraient dû ainsi instaurer une réglementation très tôt, ce qui ne fut pas le cas. Même si le gouvernement fédéral a mis assez tôt une réglementation en place, cela n'a pas été le cas au sein de la province de Québec et de l'Ontario ainsi qu'en France. Plutôt qu'opter pour un encadrement, ces systèmes ont, pendant longtemps, préféré laisser les représentants s'auto-réguler.

Des éléments conjoncturels, liés aux scandales et aux affaires politiques, expliquent aussi la nécessité pour les législateurs et les gouvernements de réglementer les pratiques des lobbyistes. D'importants scandales politiques sont à l'origine de la mise en place de ces réglementations au sein des terrains nord-américains, contrairement aux terrains européens. Même si, les systèmes français et

¹³⁵ La dépêche, « Nicolas Hulot dénonce l'influence des « lobbys dans les cercles du pouvoir » », *La dépêche*, [En ligne], 2018, <https://www.ladepeche.fr/article/2018/08/28/2858262-hulot-denonce-influence-lobbies-cercles-pouvoir.html>, (page consultée le 20 novembre 2020).

bruxellois ont été touchés par des affaires politiques concernant des décideurs politiques et des représentants d'intérêt, cela n'a pas été pour autant l'élément déclencheur de l'institutionnalisation des représentants d'intérêt.

Cette thèse a analysé le fonctionnement de ces réglementations dans les différents terrains observés, en tentant de comprendre les rôles et missions des acteurs en charge de l'instauration de ces réglementations (dispositifs juridiques, mise en place d'une administration spécifique, etc.), ainsi que leur périmètre d'intervention. Chaque système d'encadrement a fini par instaurer une administration indépendante pour gérer l'encadrement des représentants d'intérêt/lobbyistes. Le système français est le seul de ces systèmes d'encadrement à ne pas avoir mis en place, dès le début de l'institutionnalisation des représentants d'intérêt, une administration indépendante. En effet, avant que la HATVP soit missionné pour encadrer les représentants d'intérêt, le Bureau de l'Assemblée nationale et le Bureau du Sénat étaient en charge de leurs propres représentants d'intérêt au sein de leur enceinte. Chacune de ces enceintes parlementaires ont conservé des prérogatives propres, malgré la mise en place de loi Sapin II, en gardant leur propre code de déontologie. Une différence importante apparaît concernant le périmètre d'encadrement entre les terrains canadiens, qui dès le début, ont décidé d'encadrer une action d'influence, alors que les terrains européens ont commencé par encadrer des sites et des lieux précis, puis seulement dans un second temps cette action d'influence.

L'institutionnalisation de ces représentants d'intérêt/lobbyiste se traduit essentiellement à travers la création d'un registre. Il est obligatoire dans les terrains canadiens, non obligatoire au sein des institutions européennes, et obligatoire en France depuis l'adoption de la loi Sapin II. Les nomenclatures canadiennes et européennes présentent dans ces registres, ne reposent pas sur la même philosophie. Les premières se concentrent sur les individus, alors que les secondes englobent les individus, ainsi que les organisations. En revanche, les registres exigent les mêmes renseignements généraux sur les lobbyistes. Concernant les renseignements plus spécifiques sur les activités des représentants d'intérêt/lobbyistes, les systèmes canadiens sont plus exigeants que leurs homologues européens. L'Ontario se démarque des autres terrains, dans la mesure où c'est le seul système d'encadrement qui n'a pas instauré un code de déontologie.

L'étude de ces différents registres a permis de s'interroger sur l'obligation des avocats à s'y inscrire ou non. Cela revenait à déterminer le moment où ces derniers n'étaient plus avocats mais des lobbyistes-avocats. Au sein des terrains canadiens et français, les avocats ayant des activités de lobbying étaient tenu de s'inscrire dès le début, ce qui fut moins évident dans le cas concernant les institutions européennes. La difficulté d'inciter les avocats à s'inscrire découle du fait qu'ils considèrent que le secret professionnel qui les lie à leurs clients est contraire à ce dispositif. Ils

estiment surtout qu'ils doivent être jugés par leurs pairs en cas de manquement, et non pas par une instance administrative. La question de la responsabilité des décideurs politiques a aussi été soulevée dans l'analyse des registres. Lors des entretiens, plusieurs représentants d'intérêt ont souligné le fait qu'ils trouvaient d'une certaine façon injuste que la responsabilité ne soit pas partagée avec les décideurs politiques. Il est vrai que les fonctionnaires et/ou les décideurs politiques ont leurs propres codes de déontologie à respecter, mais les différentes lois et/ou accords présentent les représentants d'intérêt/lobbyistes comme étant les seuls à être responsables.

Enfin, cette thèse met en exergue la manière dont ces réglementations se sont déclinées, sous le jeu de formes juridiques multiples, et en évalue les effets techniques. Les systèmes canadiens ont instauré dès le début une loi, alors que les institutions européennes ont mis en place seulement un acte non contraignant compte tenu du fonctionnement singulier de l'Union européenne. La France a eu une évolution relativement rapide, qui s'est entérinée par l'adoption d'une loi. La désignation des professionnels du lobbying diffère entre les terrains canadiens, où le terme lobbyiste est utilisé, des terrains européens qui ont préféré le terme représentant d'intérêt. Cette thèse a permis de montrer que malgré une harmonisation dans la forme linguistique définie par les différentes lois/accords, plusieurs autres termes, que représentants d'intérêt/lobbyiste, sont utilisés par ces professionnels du lobbying. Des différences existent également entre les sanctions instaurées dans les terrains nord-américains, et ceux en Europe. Ces différences apparaissent dans le processus de constatation de ces sanctions, ainsi que dans l'application de celles-ci. La logique répressive du système fédéral canadien se retrouve plus dans le système français que dans les autres systèmes. Le système de sanctions ontarien, pour sa part, se rapproche davantage du système des institutions européennes, que de ses homologues canadiens. Le crédit de légitimité obtenu par les lobbyistes canadiens, ontariens et québécois autant dans la sphère politique qu'économique, est arrivé plus rapidement et facilement que pour leurs homologues français et bruxellois.

Ces réglementations n'ont pas vocation ni à enrayer la corruption, ni à empêcher de futurs scandales/affaires politiques, avoir de telles attentes seraient utopiques. En revanche, ces réglementations peuvent contribuer, de manière indirecte, à diminuer dans une certaine mesure les pratiques relatives à la corruption, ainsi que les scandales/affaires politiques. Le renforcement de la transparence constitue la pierre angulaire à davantage d'éthique et de probité. Ces systèmes d'encadrement ont considérablement permis d'apporter une plus grande transparence, même si elle n'est pas similaire d'un système à un autre, en exigeant davantage de renseignements des professionnels du lobbying, et en rendant ces informations accessibles à la population. Tout cela concourt à rapprocher les citoyens de décideurs politiques en regagnant notamment leur confiance.

Limites

Mettre un terme à un parcours de recherche doctoral permet de prendre du recul sur le travail ainsi réalisé, et d'en dégager les principales limites qui peuvent à leur tour nourrir un autre travail de réflexion. Certaines catégories d'acteurs concernées par ces réglementations n'ont pas été interviewées de manière analogue dans l'ensemble des systèmes d'encadrement, ce qui peut constituer un manquement dans le travail de recherche de cette thèse. En effet, il a été compliqué d'avoir un panel similaire reflétant les différents acteurs dans chacune de ces réglementations. Les acteurs politiques, notamment les députés, sénateurs, eurodéputés et commissaires ont peu répondu à mes multiples sollicitations pour les rencontrer, et les interviewer. Certains ne sont plus de ce monde. D'autres ont pris leur retraite, ou ne travaillent plus sur ces questions et ne souhaitent pas revenir sur ces questions. Certains n'ont tout simplement pas eu le temps pour répondre favorablement à ma demande.

La catégorie la plus difficile des représentants d'intérêt/lobbyistes à interviewer a été celle travaillant au sein d'une entreprise, et non celle exerçant dans un cabinet d'affaires publiques/lobbying. Dans bien des cas, ils ne sentaient pas assez légitimes pour être interviewés. En effet, plusieurs d'entre eux n'ont pas été associés aux différentes étapes de la mise en place de la réglementation. Les lobbyistes d'entreprise qui ont accepté de répondre à ma demande avaient joué un rôle dans le processus de réflexion, et dans l'établissement de ces différentes réglementations.

Il a été beaucoup plus difficile d'avoir des entretiens semi-directs avec des journalistes ayant travaillé sur les questions relatives à l'encadrement des représentants d'intérêt/lobbyistes. Ces difficultés s'expliquent par le fait que peu de journalistes se spécialisent sur cette thématique. Ils traitent, communément, de ces sujets lors de scandales concernant des décideurs politiques et des représentants d'intérêt/lobbyistes.

Cette difficulté d'avoir des entretiens analogues dans chacun des terrains de cette thèse met en évidence la seconde limite due au nombre élevé de terrains. Le choix de faire une comparaison avec autant de terrains sur des continents différents s'est révélé finalement être trop ambitieux. En effet, je n'avais pas réalisé les contraintes que j'allais rencontrer en voulant effectuer un terrain de recherche dans trois pays différents sur deux continents différents. Pour des raisons autant financières que pratiques, je n'ai pas pu faire autant de terrains que je le souhaitais au Canada et à Bruxelles. Les contraintes liées aux dates ne m'ont pas permis de réaliser les entretiens que je souhaitais effectuer. J'aurais dû passer plusieurs mois dans chacun de mes terrains pour avoir la possibilité de faire autant d'entretiens que je l'espérais. Il aurait été également intéressant de pouvoir mener des observations

dans des cabinets de lobbyistes, ou dans des directions d'affaires publiques de grands groupes afin de voir comment ces professionnels du lobbying abordent avec leurs clients les questions relatives à leur enregistrement auprès des instances de contrôles publics. Il aurait été aussi pertinent de pouvoir faire de l'observation dans chacune des administrations en charge des différents registres. Hélas, dans bien des cas, lors de mes entretiens avec les fonctionnaires de ces administrations, je n'étais pas reçue dans leurs locaux. Cela m'a donc empêché d'effectuer certaines comparaisons.

Perspectives envisagées

Terminer une recherche, c'est aussi le moment de se poser de nouvelles questions qui peuvent prolonger cette réflexion. Il aurait été judicieux de mener une analyse plus approfondie des profils sociologiques des principaux acteurs qui ont permis la mise en place de ces différentes réglementations, et ceux qui dirigent les structures administratives. Cette analyse permettrait de déterminer si une trajectoire commune existe entre ces différents acteurs, qui pour certains proviennent du même système politique (système fédéral, québécois et ontarien d'encadrement des lobbyistes). L'objectif serait de vérifier s'il y a des similitudes autant dans leur parcours académique, que dans leur carrière qu'ils ont eu avant d'arriver à ces postes de responsabilité dans ces systèmes d'encadrement des représentants d'intérêt/lobbyistes. Cela permettrait aussi de savoir si ces personnes ont pu utiliser des canaux analogues sur la scène internationale, et voir s'ils ont évolué dans les mêmes sphères, et s'ils ont tissé des liens entre eux.

Il a été souligné, dans cette thèse, que les commissaires canadiens et québécois ont été invités plusieurs fois à venir parler de leur expérience respective concernant l'encadrement des lobbyistes aux autres membres de l'OCDE. Ce partage d'expérience se fait aussi de manière régulière (deux fois par an) entre les commissaires/registreurs des différents systèmes d'encadrement au Canada. Ces moments de partage d'expérience permettent à chaque commissaire/registraire de partager ses propres constatations avec les autres commissaires/registreurs, tout en se conseillant mutuellement (freins et difficultés rencontrés, volonté de réformer les dispositifs d'encadrement). Cette démarche existe également entre les députés français et leurs homologues européens, qui ont instauré un registre commun entre le Parlement européen et la Commission européenne.

L'existence de ces liens entre ces acteurs détenant un rôle important autant dans l'élaboration/révision de ces réglementations que dans leur fonctionnement, a sûrement eu un impact sur la vision des uns sur les autres. Il serait intéressant de se demander quelle influence ces relations peuvent avoir sur le développement, et l'évolution des systèmes d'encadrement des représentants

d'intérêt/lobbyistes. Ces relations aboutissent-elles à une normalisation dans les profils des personnes désignés pour diriger les organes administratifs en charge de la réglementation des représentants d'intérêt/lobbyistes ? Cette normalisation s'applique-t-elle aussi aux personnels, souvent des fonctionnaires, qui travaillent au sein des divers organes administratifs ? Ces différents questionnements pourraient servir de point de départ à une future recherche universitaire sur les lobbys, sujet recelant encore de nombreux mystères inexplicés.

ANNEXES

ANNEXE 1 : Code déontologie des lobbyistes canadiens

Introduction

La commissaire au lobbying a le pouvoir, en vertu de la *loi sur le lobbying*, d'élaborer et d'administrer un Code de déontologie des lobbyistes (le Code). La première version du Code est entrée en vigueur le 1er mars 1997. En 2015, à la suite d'une consultation publique, la commissaire a modifié le Code. Le Code a été soumis à l'examen du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes au printemps 2015, avant d'être publié dans la Gazette du Canada le 7 novembre 2015. La présente version du Code est entrée en vigueur le 1er décembre 2015.

Le public canadien devrait pouvoir s'attendre à ce que tous ceux qui participent à l'élaboration et à l'administration des politiques publiques, des lois et des règlements agissent d'une façon qui démontre le respect des institutions démocratiques du Canada.

L'objet du Code est de rassurer le public canadien que lorsque les titulaires d'une charge publique font l'objet d'activités de lobbying, ces activités sont exercées de manière éthique et dans le respect des normes les plus élevées de façon à rehausser sa confiance dans l'intégrité du processus décisionnel de l'État. À cet égard, le Code vient compléter les exigences d'enregistrement de la Loi sur le lobbying, qui est entrée en vigueur le 2 juillet 2008.

Le terme « titulaire d'une charge publique », tel qu'il est défini dans la Loi sur le lobbying, s'applique aux sénateurs et députés fédéraux ainsi qu'à leur personnel, aux ministres et à leur personnel, aux administrateurs et aux employés des ministères et organismes fédéraux, aux personnes nommées par le gouverneur en conseil et aux membres des Forces armées canadiennes et de la Gendarmerie royale du Canada.

Le Code s'applique lorsqu'un enregistrement est requis en vertu de la Loi sur le lobbying, qu'un enregistrement ait effectivement été soumis ou non. Plus précisément, le Code s'applique aux personnes qui doivent s'enregistrer ou être nommées dans un enregistrement conformément aux articles 5 ou 7 de la Loi sur le lobbying.

Le préambule du Code de déontologie des lobbyistes en établit les objectifs et le situe dans un contexte général. Il est suivi d'un ensemble de principes généraux ainsi que de règles particulières. Les principes énoncent les buts et objectifs à atteindre, alors que les règles précisent les exigences en matière de comportement à adopter dans certaines situations. Les lobbyistes, lorsqu'ils exercent des activités de lobbying, doivent respecter les normes établies par les principes et les règles du Code.

En vertu de la Loi sur le lobbying, la commissaire amorce une enquête lorsqu'elle a des raisons de croire qu'une enquête est nécessaire au contrôle d'application de la Loi ou du Code. La commissaire au lobbying a le pouvoir de contrôler l'application du Code de déontologie des lobbyistes en cas de violation présumée d'un principe ou d'une règle qu'il contient. Le Code est un texte non réglementaire et, à ce titre, n'entraîne pas d'amendes ou de peines d'emprisonnement. Toute personne soupçonnant le non-respect du Code devrait communiquer l'information à la commissaire. Les enquêtes sont menées conformément à la Loi sur le lobbying et en respectant les principes de la justice naturelle. À la conclusion d'une enquête, la commissaire doit déposer un rapport devant les deux chambres du Parlement, décrivant les constatations, les conclusions et les motifs de ces conclusions.

Préambule

Loi sur le lobbying repose sur quatre principes :

L'intérêt public présenté par la liberté d'accès aux institutions de l'État ;

La légitimité du lobbyisme auprès des titulaires d'une charge publique ;

L'opportunité d'accorder aux titulaires d'une charge publique et au public la possibilité de savoir qui se livre à des activités de lobbyisme ;

L'enregistrement des lobbyistes rémunérés ne doit pas faire obstacle à cette liberté d'accès.

La Loi sur le lobbying confère à la commissaire le pouvoir d'élaborer et d'administrer un code de déontologie des lobbyistes. C'est ce qu'a fait la commissaire, en gardant à l'esprit ces quatre principes. Le Code de déontologie des lobbyistes est un instrument important pour accroître la confiance du public en l'intégrité du processus décisionnel de l'État. La confiance que les Canadiennes et les Canadiens accordent aux titulaires d'une charge publique pour ce qui est de prendre des décisions favorables à l'intérêt public est indispensable à toute société libre et démocratique.

Les titulaires d'une charge publique sont tenus, dans les rapports qu'ils entretiennent avec le public et les lobbyistes, d'observer les normes qui les concernent dans leurs codes de déontologie respectifs. Quant aux lobbyistes qui communiquent avec des titulaires d'une charge publique, ils doivent aussi respecter les normes déontologiques ci-après.

Ces codes se complètent l'un et l'autre et, ensemble, contribuent à la confiance du public en l'intégrité du processus décisionnel du gouvernement.

Principes

Respect envers les institutions démocratiques

Les lobbyistes devraient agir d'une manière qui témoigne d'un respect pour les institutions démocratiques, y compris le devoir des titulaires d'une charge publique de servir l'intérêt public.

Intégrité et honnêteté

Les lobbyistes devraient faire preuve d'intégrité et d'honnêteté dans toutes leurs relations avec les titulaires d'une charge publique.

Franchise

Les lobbyistes devraient faire preuve de transparence et de franchise au sujet de leurs activités de lobbying.

Professionalisme

Les lobbyistes devraient observer les normes professionnelles et déontologiques les plus strictes. Plus particulièrement, ils sont tenus de se conformer sans réserve à la lettre qu'à l'esprit du Code de déontologie des lobbyistes, de même qu'à toutes les lois pertinentes, dont la Loi sur le lobbying et son règlement d'application.

Règles

Transparence

Identité et objet

Lorsqu'il communique avec un titulaire d'une charge publique, un lobbyiste doit révéler l'identité de la personne, de l'organisation ou de l'entreprise pour le compte de qui la communication est faite ainsi que la nature de sa relation avec cette personne, organisation ou entreprise et l'objet de ces démarches.

Renseignements exacts

Un lobbyiste doit éviter d'induire en erreur les titulaires d'une charge publique en prenant toutes les mesures raisonnables pour leur fournir des renseignements qui sont exacts et factuels.

Devoir de divulgation

Un lobbyiste-conseil doit informer chaque client de ses obligations à titre de lobbyiste en vertu de la Loi sur le lobbying et du Code de déontologie des lobbyistes.

L'agent responsable (l'employé rémunéré qui exerce les fonctions les plus élevées) au sein d'une organisation ou d'une entreprise doit s'assurer que les employés qui exercent des activités de lobbying pour le compte de l'organisation ou de l'entreprise sont informés de leurs obligations en vertu de la Loi sur le lobbying et du Code de déontologie des lobbyistes.

Utilisation de l'information

Un lobbyiste ne doit utiliser et divulguer des renseignements reçus d'un titulaire d'une charge publique que de façon conforme à l'objectif pour lequel ils ont été partagés. Si un lobbyiste obtient un document du gouvernement qu'il ne devrait pas avoir en sa possession, il ne doit ni l'utiliser ni le divulguer.

Conflit d'intérêts

Un lobbyiste ne doit proposer ni entreprendre aucune action qui placerait un titulaire d'une charge publique en situation de conflit d'intérêts réel ou apparent.

Plus particulièrement :

Accès préférentiel

Un lobbyiste ne doit pas organiser pour une autre personne une rencontre avec un titulaire d'une charge publique lorsque le lobbyiste et le titulaire d'une charge publique entretiennent une relation qui pourrait vraisemblablement faire croire à la création d'un sentiment d'obligation.

Un lobbyiste ne doit pas faire de lobbying auprès d'un titulaire d'une charge publique avec lequel il entretient une relation qui pourrait vraisemblablement faire croire à la création d'un sentiment d'obligation.

Activités politiques

Si un lobbyiste entreprend des activités politiques pour le compte d'une personne qui pourraient vraisemblablement faire croire à la création d'un sentiment d'obligation, il ne peut pas faire de lobbying auprès de cette personne pour une période déterminée si cette personne est ou devient un titulaire d'une charge publique. Si cette personne est un élu, le lobbyiste ne doit pas non plus faire de lobbying auprès du personnel du bureau dudit titulaire.

Cadeaux

Afin d'éviter la création d'un sentiment d'obligation, un lobbyiste ne doit pas offrir ou promettre un cadeau, une faveur ou un autre avantage à un titulaire d'une charge publique, auprès duquel il fait ou fera du lobbying, que le titulaire d'une charge publique n'est pas autorisé à accepter.

ANNEXE 2 : Code de déontologie des lobbyistes québécois

Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme

(Chapitre T-11.011, a. 37).

PRÉAMBULE

La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (chapitre T-11.011) reconnaît la légitimité du lobbyisme comme moyen d'accès aux institutions parlementaires, gouvernementales et municipales ainsi que l'intérêt du public de savoir qui cherche à exercer une influence auprès de ces institutions.

S'inscrivant dans la poursuite des objectifs de transparence et de sain exercice des activités de lobbyisme visés par cette loi, le Code de déontologie des lobbyistes édicte des normes devant régir et guider les lobbyistes dans l'exercice de leurs activités, celles-ci pouvant contribuer à la prise de décision éclairée par les titulaires de charges publiques.

De pair avec les normes de conduite applicables aux titulaires de charges publiques, le Code de déontologie des lobbyistes concourt, dans l'intérêt supérieur de la vie démocratique, à la préservation et au renforcement du lien de confiance des citoyens dans leurs institutions parlementaires, gouvernementales et municipales.

Décision 2004-01-29, préambule.

CHAPITRE I

OBJET

1. Le présent code a pour objet d'établir des normes de conduite applicables aux lobbyistes afin d'assurer le sain exercice des activités de lobbyisme et d'en favoriser la transparence.

Décision 2004-01-29, a. 1.

CHAPITRE II

DISPOSITIONS GÉNÉRALES ET INTERPRÉTATIVES

2. En cas de doute, le lobbyiste doit agir selon l'esprit de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (chapitre T-11.011), de ses règlements et du présent code. À cette fin, il doit notamment tenir compte des avis que le commissaire au lobbyisme et le conservateur du registre des lobbyistes donnent et publient en application des articles 22 et 52 de cette Loi.

Décision 2004-01-29, a. 2.

3. Dans la représentation des intérêts particuliers d'un client, d'une entreprise ou d'une organisation, le lobbyiste doit tenir compte de l'intérêt public.

Décision 2004-01-29, a. 3.

CHAPITRE III

DEVOIRS ET OBLIGATIONS

SECTION I

RESPECT DES INSTITUTIONS

4. Le lobbyiste doit exercer ses activités de lobbyisme dans le respect des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales ainsi que des titulaires de charges publiques. Il doit en outre respecter le droit des personnes d'avoir accès en toute égalité à ces institutions.

Décision 2004-01-29, a. 4.

SECTION II

HONNÊTETÉ ET INTÉGRITÉ

5. Le lobbyiste doit s'acquitter des obligations afférentes à ses activités de lobbyisme et exercer celles-ci avec honnêteté et intégrité.

Décision 2004-01-29, a. 5.

6. Le lobbyiste doit s'assurer que les renseignements qu'il fournit au titulaire d'une charge publique sont à sa connaissance exacts, complets et tenus à jour.

Décision 2004-01-29, a. 6.

7. Le lobbyiste doit respecter le droit du public à une information exacte lorsqu'il utilise, à l'appui de ses activités de lobbyisme, des moyens écrits ou électroniques pour influencer l'opinion publique.

Décision 2004-01-29, a. 7.

8. Le lobbyiste doit s'abstenir de faire des représentations fausses ou trompeuses auprès d'un titulaire d'une charge publique, ou d'induire volontairement qui que ce soit en erreur.

Décision 2004-01-29, a. 8.

9. Le lobbyiste ne doit pas inciter un titulaire d'une charge publique à contrevenir aux normes de conduite qui lui sont applicables.

Décision 2004-01-29, a. 9.

10. Le lobbyiste doit s'abstenir d'exercer directement ou indirectement des pressions indues à l'endroit d'un titulaire d'une charge publique.

Décision 2004-01-29, a. 10.

11. À moins d'avoir obtenu le consentement éclairé des personnes dont les intérêts sont en cause et d'en avoir avisé le titulaire d'une charge publique auprès de qui il exerce des activités de lobbyisme, le lobbyiste ne peut :

1° représenter des intérêts concurrents ou opposés ;

2° se placer dans une situation où il y a conflit réel, potentiel ou apparent entre son intérêt personnel, direct ou indirect, et les intérêts qu'il représente.

Décision 2004-01-29, a. 11.

12. Le lobbyiste ne peut utiliser, à des fins autres que celles de son mandat, un renseignement confidentiel dont il a connaissance dans l'exercice de ses activités de lobbyisme.

Décision 2004-01-29, a. 12.

13. Le lobbyiste dont les services sont retenus moyennant contrepartie pour conseiller un titulaire d'une charge publique ne peut exercer, auprès de l'institution parlementaire, gouvernementale ou municipale où ce dernier exerce ses fonctions, des activités de lobbyisme dont l'objet se rattache à une question pour laquelle il agit ainsi comme conseiller.

Décision 2004-01-29, a. 13.

SECTION III

PROFESSIONNALISME

14. Le lobbyiste doit favoriser, auprès du public et dans ses relations professionnelles, une juste compréhension de ses activités et de leur caractère légitime. Il doit en outre s'abstenir de toute conduite de nature à discréditer la fonction de lobbyiste.

Décision 2004-01-29, a. 14.

15. Le lobbyiste doit informer le client, l'entreprise ou l'organisation dont il représente les intérêts des devoirs et obligations qui lui incombent en vertu de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (chapitre T-11.011), de ses règlements et du présent code.

Décision 2004-01-29, a. 15.

16. Lorsqu'il communique avec un titulaire d'une charge publique, le lobbyiste doit préciser l'identité du client, de l'entreprise ou de l'organisation dont il représente les intérêts, ainsi que l'objet de sa démarche.

Décision 2004-01-29, a. 16.

17. Le lobbyiste ne peut, par quelque moyen que ce soit, dissimuler ou tenter de dissimuler l'identité du client, de l'entreprise ou de l'organisation dont il représente les intérêts.

Décision 2004-01-29, a. 17.

18. Le lobbyiste doit faire preuve de diligence et de disponibilité dans ses relations avec le commissaire au lobbyisme et le conservateur du registre des lobbyistes. Il doit notamment, dans un délai raisonnable :

1° répondre à toute demande d'information relative aux renseignements inscrits ou devant être inscrits au registre des lobbyistes ;

2° sur demande, modifier ou préciser toute déclaration, avis ou demande incomplète ou non conforme à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (chapitre T-11.011) ou à ses règlements ;

3° répondre à toute demande que le commissaire au lobbyisme lui adresse dans le cadre d'une enquête ou d'une inspection.

Décision 2004-01-29, a. 18.

CHAPITRE IV

DISPOSITIONS FINALES

19. Suivant l'article 33 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (chapitre T-11.011), le commissaire au lobbyisme est chargé de la surveillance et du contrôle des activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques.

Conformément au chapitre IV de cette loi, des mesures disciplinaires et des sanctions pénales peuvent être prises contre un lobbyiste en cas de manquement ou de contravention au présent code.

Décision 2004-01-29, a. 19.

20. (*Omis*).

Décision 2004-01-29, a. 20.

RÉFÉRENCES

Décision 2004-01-29, 2004 G.O. 2, 1259

ANNEXE 3 : Code de conduite à l'Assemblée nationale

Ce code, applicable aux représentants d'intérêts, a été modifié par le Bureau le 13 juillet 2016.

- 1.** Les représentants d'intérêts se conforment aux obligations déclaratives prévues par le Bureau et acceptent de rendre publiques les informations contenues dans leur déclaration. Ils doivent ultérieurement transmettre au Bureau tout élément de nature à modifier ou compléter ces informations.
- 2.** Dans leurs contacts avec les députés, les représentants d'intérêts doivent indiquer leur identité, l'organisme pour lequel ils travaillent et les intérêts qu'ils représentent. Lors d'une rencontre avec un député, les sociétés de conseil doivent informer de façon claire le député du nom du client qu'elles représentent lors de ce rendez-vous ; elles doivent être en mesure de produire tout document permettant au député de connaître la nature du mandat confié par leur client.
- 3.** Les représentants d'intérêts se conforment aux règles d'accès et de circulation dans les locaux de l'Assemblée nationale. Ils sont tenus d'y porter leur badge en évidence. Ils n'ont accès à ces locaux que dans le cadre de la mission ponctuelle qui les amène à l'Assemblée : ils ne peuvent en aucun cas avoir accès à d'autres locaux que ceux concernés par les motifs donnés à l'accueil pour obtenir leur badge d'accès.
- 4.** Il leur est interdit de céder à titre onéreux, ou contre toute forme de contrepartie, des documents parlementaires ainsi que tout autre document de l'Assemblée nationale.
- 5.** Il leur est interdit d'utiliser du papier à en-tête ou le logo de l'Assemblée nationale et d'utiliser l'adjectif « parlementaire » pour qualifier des événements qu'ils organisent ou des structures qu'ils créent.
- 6.** Les représentants d'intérêts doivent s'abstenir de toute démarche en vue d'obtenir des informations ou des décisions par des moyens frauduleux.
- 7.** Les informations apportées aux députés par les représentants d'intérêts doivent être ouvertes sans discrimination à tous les députés quelle que soit leur appartenance politique.
- 8.** Ces informations ne doivent pas comporter d'éléments volontairement inexacts destinés à induire les députés en erreur.
- 9.** Toute démarche publicitaire ou commerciale est strictement interdite aux représentants d'intérêts dans les locaux de l'Assemblée nationale ; il leur est également interdit d'utiliser les locaux de l'Assemblée nationale pour des événements liés à la promotion d'intérêts.

10. Les représentants d'intérêts doivent faire figurer clairement les noms des entités finançant les manifestations ou les structures auxquelles participent les parlementaires ; ils doivent informer systématiquement les parlementaires du coût des invitations qui leur sont adressés afin de leur permettre de se conformer aux obligations déclaratives prévues dans le code de déontologie des députés.

11. Les représentants d'intérêts ne peuvent se prévaloir, vis-à-vis de tiers, à des fins commerciales ou publicitaires, de leur présence sur la liste fixée par le Bureau. Ils ne présentent pas, dans leurs relations avec l'Assemblée nationale ou des tiers, l'inscription sur le registre des représentants d'intérêts comme une reconnaissance officielle ou un lien quelconque avec l'Assemblée nationale de nature à induire leurs interlocuteurs en erreur.

12. Les prises de parole dans les colloques organisés au sein de l'Assemblée nationale par les représentants d'intérêts inscrits sur le registre, ou toute autre entité extérieure à l'Assemblée nationale, ne peuvent en aucune façon dépendre d'une participation financière, sous quelque forme que ce soit.

13. Le non-respect du code de conduite par ceux qui s'enregistrent ou par leurs représentants peut conduire le Bureau, après instruction, à la suspension ou la radiation du registre ; cette décision peut être publiée sur le site internet.

ANNEXE 4 : Code de conduite applicable aux représentants d'intérêt au Sénat

(Arrêté n° 2017-106 en vigueur à compter du 1er juillet 2017)

Article 1er

La liste des représentants d'intérêt au Sénat comporte les informations suivantes :

- leur nom et leurs coordonnées, - le nom et les coordonnées de leur employeur,
 - leur domaine d'intervention,
 - s'ils y figurent, les références de leur inscription au répertoire numérique national des représentants d'intérêt,
 - ainsi que, le cas échéant, le nom des clients pour le compte desquels ils exercent leur activité.
- Cette liste est rendue publique sur le site Internet du Sénat.

Article 2

Dans leurs contacts avec les sénateurs, les collaborateurs du Président du Sénat, des sénateurs ou des groupes et les membres du personnel du Sénat, les représentants d'intérêt doivent indiquer leur identité, l'organisme pour lequel ils travaillent et les intérêts qu'ils représentent. Ils doivent s'abstenir de chercher à rencontrer ou contacter leurs interlocuteurs au Sénat de façon importune.

Article 3

Les représentants d'intérêt exercent leur activité au Sénat avec probité et intégrité. Ils s'abstiennent de toute incitation à enfreindre les règles déontologiques applicables aux personnes avec lesquelles ils entrent en contact au Sénat. Ils se conforment à la réglementation du Sénat applicable aux personnes admises dans ses locaux.

Article 4

Les représentants d'intérêt se conforment aux règles applicables aux colloques, manifestations et autres réunions organisées au Sénat. Ils s'interdisent notamment d'organiser des colloques, manifestations ou réunions dans lesquels la prise de parole d'un intervenant donne lieu au versement d'une participation financière.

Article 5

Toute démarche publicitaire ou commerciale est interdite aux représentants d'intérêt dans les locaux du Sénat.

Article 6

Il leur est interdit d'utiliser le logo du Sénat, sauf autorisation expresse délivrée par le service de la Communication.

Article 7

Il leur est interdit d'engager toute démarche en vue d'obtenir des informations ou documents par des moyens frauduleux ou déloyaux.

Article 8

Il leur est interdit de céder à titre onéreux, ou contre toute forme de contrepartie, des documents parlementaires ainsi que tout autre document du Sénat.

Article 9

Les représentants d'intérêt doivent s'abstenir de fournir à leurs interlocuteurs au Sénat des informations volontairement incomplètes ou inexactes destinées à les induire en erreur. Les informations qu'ils communiquent doivent être accessibles à tous les sénateurs qui le demandent.

Article 10

Les représentants d'intérêt s'abstiennent de proposer ou de remettre aux personnes avec lesquelles ils entrent en contact au Sénat des présents, dons ou avantages quelconques d'une valeur excédant un montant de 150 euros. Les représentants d'interdits s'engagent à communiquer par voie électronique aux directions compétentes, en vue de leur publicité sur le site Internet du Sénat, toute information sur les invitations à des déplacements à l'étranger qu'ils adressent aux sénateurs, aux collaborateurs de sénateur ou de groupe et aux membres du personnel du Sénat.

ANNEXE 5 : Règles de déontologie – HATVP

La loi prévoit que « les représentants d'intérêts exercent leur activité avec probité et intégrité ».

Ils sont tenus de :

1° Déclarer leur identité, l'organisme pour lequel ils travaillent et les intérêts ou entités qu'ils représentent dans leurs relations avec les responsables publics ;

2° S'abstenir de proposer ou de remettre à ces personnes des présents, dons ou avantages quelconques d'une valeur significative ;

3° S'abstenir de toute incitation à l'égard de ces personnes à enfreindre les règles déontologiques qui leur sont applicables ;

4° S'abstenir de toute démarche auprès de ces personnes en vue d'obtenir des informations ou des décisions par des moyens frauduleux ;

5° S'abstenir d'obtenir ou d'essayer d'obtenir des informations ou décisions en communiquant délibérément à ces personnes des informations erronées ou en recourant à des manœuvres destinées à les tromper ;

6° S'abstenir d'organiser des colloques, manifestations ou réunions, dans lesquels les modalités de prise de parole par les responsables publics sont liées au versement d'une rémunération sous quelque forme que ce soit ;

7° S'abstenir d'utiliser, à des fins commerciales ou publicitaires, les informations obtenues auprès des responsables publics ;

8° S'abstenir de vendre à des tiers des copies de documents provenant du Gouvernement, d'une autorité administrative ou publique indépendante ou d'utiliser du papier à en-tête ainsi que le logo de ces autorités publiques et de ces organes administratifs ;

9° S'attacher à respecter l'ensemble des règles prévues aux 1° à 8° du présent article dans leurs rapports avec l'entourage direct des responsables publics.

ANNEXE 6 : Code de conduite au sein du Parlement et de la Commission

Le code de conduite figurant à l'annexe 3 de l'*accord interinstitutionnel* de 2014 sur le registre de transparence établit les règles applicables à tous ceux qui s'enregistrent, ainsi que les principes qui sous-tendent les règles de comportement dans toutes les relations avec les institutions de l'UE.

Les parties estiment que tous les représentants d'intérêts, enregistrés ou non, qui interagissent avec elles en une ou plusieurs occasions, doivent se comporter conformément au présent code de conduite.

Dans leurs relations avec les institutions de l'Union ainsi qu'avec les membres, fonctionnaires et autres agents de celles-ci, les représentants d'intérêts :

- (a) indiquent toujours leur nom et, le cas échéant, leur numéro d'enregistrement ainsi que l'entité ou les entités qu'ils représentent ou pour lesquelles ils travaillent ; déclarent les intérêts, objectifs ou finalités qu'ils promeuvent et, le cas échéant, précisent quels clients ou membres ils représentent ;
- (b) ne se procurent pas ou n'essaient pas d'obtenir des informations ou des décisions d'une manière malhonnête ou en recourant à une pression abusive ou à un comportement inapproprié ;
- (c) ne prétendent pas avoir une relation formelle avec l'Union ou l'une de ses institutions dans leurs relations avec des tiers et ne présentent pas l'effet de l'enregistrement d'une manière pouvant induire en erreur les tiers ou les fonctionnaires ou autres agents de l'Union, et n'utilisent pas les logos des institutions de l'Union sans autorisation expresse ;
- (d) veillent à fournir, lors de l'enregistrement et, ensuite, dans le cadre de leurs activités couvertes par le registre, des informations qui, à leur connaissance, sont complètes, à jour et non trompeuses ; acceptent que toutes les informations fournies soient soumises à un examen et consentent à satisfaire aux demandes administratives d'informations complémentaires et de mises à jour ;
- (e) ne vendent pas à des tiers des copies de documents reçus des institutions de l'Union ;

- (f) d'une manière générale, respectent toutes les règles, tous les codes et toutes les pratiques de bonne gouvernance établis par les institutions de l'Union et s'abstiennent de toute obstruction à la mise en œuvre et à l'application de ces règles, codes et pratiques ;
- (g) n'incitent pas les membres des institutions de l'Union, les fonctionnaires ou autres agents de l'Union, ou les assistants ou stagiaires de ces membres à enfreindre les règles et les normes de comportement qui leur sont applicables ;
- (h) respectent, lorsqu'ils emploient d'anciens fonctionnaires ou autres agents de l'Union ou des assistants ou stagiaires de membres des institutions de l'Union, l'obligation incombant à ces personnes de se conformer aux règles et aux exigences en matière de confidentialité qui leur sont applicables ;
- (i) obtiennent l'accord préalable du député ou des députés du Parlement européen concernés pour toute relation contractuelle avec une personne de l'entourage désigné du député ou toute embauche d'une telle personne ;
- (j) se conforment à toute réglementation sur les droits et responsabilités des anciens membres du Parlement européen et de la Commission européenne ;
- (k) informent tous ceux qu'ils représentent de leurs obligations envers les institutions de l'Union ;

Les personnes qui se sont enregistrées auprès du Parlement européen afin de recevoir un titre nominatif non transférable d'accès aux bâtiments du Parlement européen :

- (l) veillent à porter le titre d'accès visiblement et en permanence dans les bâtiments du Parlement européen ;
- (m) respectent strictement les dispositions applicables du règlement du Parlement européen ;
- (n) acceptent que toute décision sur une demande d'accès aux bâtiments du Parlement européen relève exclusivement des prérogatives du Parlement et que l'enregistrement ne confère pas un droit automatique à un titre d'accès."

ANNEXE 7 : Liste des entretiens

- Entretien 1** : Fonctionnaire au Registre des lobbyistes, ministère de la Justice, Montréal, le 18 septembre 2013
- Entretien 2** : Membre de *Regards citoyens*, Paris, le 14 novembre 2013
- Entretien 3** : Membre de *Transparence International*, Paris, le 10 décembre 2013
- Entretien 4** : Fonctionnaire du Commissaire au lobbyisme, Québec, le 8 janvier 2014
- Entretien 5** : Fonctionnaire au Secrétariat commun du registre de transparence (entretien téléphonique), Paris, le 17 janvier 2014
- Entretien 6** : Membre de la Délégation des barreaux de France, Bruxelles, le 21 janvier 2014
- Entretien 7** : Lobbyiste d'entreprise, Paris, le 4 février 2014
- Entretien 8** : Journaliste, Paris, le 24 février 2014
- Entretien 9** : Membre de l'*AFCL*, Paris, le 24 mars 2014
- Entretien 10** : Lobbyiste-avocat, Paris, le 2 avril 2014
- Entretien 11** : Membre de l'*AAL*, Paris, le 3 avril 2014
- Entretien 12** : Lobbyiste-conseil, Paris le 10 avril 2014
- Entretien 13** : Fonctionnaire Integrity Commissioner, Toronto, le 27 mai 2014
- Entretien 14** : Fonctionnaire Lobbyist Registrar City of Toronto, Toronto, le 27 mai 2014
- Entretien 15** : Membre de *Transparency International Canada*, Toronto, le 27 mai 2014
- Entretien 16** : Fonctionnaire au Commissariat au lobbying, Ottawa, le 30 mai 2014
- Entretien 17** : Lobbyiste-conseil, Québec, le 2 juin 2014
- Entretien 18** : Lobbyiste-conseil, Québec, le 2 juin 2014
- Entretien 19** : Lobbyiste-conseil, Québec, le 2 juin 2014
- Entretien 20** : Membre *Canadian League of Lobbyists & Advocacy Professionals*, Oakville, le 4 juin 2014
- Entretien 21** : Membre de l'*Association québécoise des lobbyistes*, Québec, le 5 juin 2014
- Entretien 22** : Lobbyiste-conseil, Québec, le 5 septembre 2014
- Entretien 23** : Lobbyiste-conseil, Québec, le 9 septembre 2014
- Entretien 24** : Lobbyiste-conseil, Québec, le 9 septembre 2014
- Entretien 25** : Lobbyiste d'entreprise, Lévis, le 10 septembre 2014
- Entretien 26** : Lobbyiste-conseil, Québec, le 10 septembre 2014
- Entretien 27** : Lobbyiste-conseil, Québec, le 11 septembre 2014
- Entretien 28** : Lobbyiste-avocat (entretien téléphonique), Paris, le 23 septembre 2014
- Entretien 29** : Membre de *Réseau Base*, Paris, le 25 novembre 2014
- Entretien 30** : Lobbyiste-conseil, Paris, le 26 novembre 2014

- Entretien 31** : Lobbyiste-conseil, Bruxelles, le 2 décembre 2014
- Entretien 32** : Fonctionnaire *Transparency Unit*, Bruxelles, le 3 décembre 2014
- Entretien 33** : Lobbyiste-conseil, Bruxelles, le 3 décembre 2014
- Entretien 34** : Membre de *SEAP*, Bruxelles, le 4 décembre 2014
- Entretien 35** : Membre de *Corporate Europe Observatory*, Bruxelles, le 4 décembre 2014
- Entretien 36** : Lobbyiste-conseil, Bruxelles, le 5 décembre 2014
- Entretien 37** : Lobbyiste-avocat, Paris, le 9 décembre 2014
- Entretien 38** : Membre de *Transparency International UE*, Bruxelles, le 16 décembre 2014
- Entretien 39** : Lobbyiste-avocat, Paris, le 18 juin 2015
- Entretien 40** : Lobbyiste d'entreprise, Bruxelles, le 22 juin 2015
- Entretien 41** : Lobbyiste-avocat, Bruxelles, le 22 juin 2015
- Entretien 42** : Lobbyiste-avocat, Bruxelles, le 22 juin 2015
- Entretien 43** : Membre d'une association professionnelle, Bruxelles, le 23 juin 2015
- Entretien 44** : Lobbyiste d'entreprise (entretien téléphonique), Paris, le 2 juillet 2015
- Entretien 45** : Lobbyiste-conseil (entretien téléphonique), Paris, le 16 juillet 2015
- Entretien 46** : Fonctionnaire de l'Assemblée nationale, Paris, le 3 février 2017

Annexe 8 : Liste des notes de terrain d'observations lors des entretiens et des visites d'institutions

+ Observations au sein des institutions

Note de terrain 1 : Observation de l'assemblée générale d'*Alter-EU*, Bruxelles, le 11 avril 2013

Note de terrain 2 : Observation d'une séance plénière au Parlement du Québec, Québec, le 17 septembre 2013

Note de terrain 4 : Observation du Registre des lobbyistes, Montréal, le 18 septembre 2013

Note de terrain 6 : Observation d'une séance de questions au gouvernement à l'Assemblée nationale, Paris, le 26 novembre 2013

Note de terrain 9 : Observation du Parlement européen, Bruxelles, le 20 janvier 2014

Note de terrain 11 : Visite guidée de l'Assemblée Nationale, Paris, le 1 février 2014

Note de Terrain 26 : Note d'observation du Parlement de l'Ontario, Toronto, le 31 mai 2014

Note de Terrain 42 : Note d'observation du Parlement d'Ottawa, Ottawa, le 15 avril 2015

+ Observations lors des entretiens

Note de terrain 3 : Fonctionnaire au Registre des lobbyistes, ministère de la Justice, Montréal, le 18 septembre 2013

Note de terrain 5 : Membre *Regards citoyens*, Paris, le 14 novembre 2013

Note de terrain 7 : Membre *Transparence International*, Paris, le 10 décembre 2013

Note de terrain 8 : Fonctionnaire du Commissaire au lobbyisme, Québec, le 8 janvier 2014

Note de terrain 10 : Membre de la Délégation des barreaux de France, Bruxelles, le 21 janvier 2014

Note de terrain 12 : Lobbyiste d'entreprise, Paris, le 4 février 2014

Note de terrain 13 : Journaliste, Paris, le 24 février 2014

Note de terrain 14 : Membre de l'*AFCL*, Paris, le 24 mars 2014

Note de terrain 15 : Lobbyiste-avocat, Paris, le 2 avril 2014

Note de Terrain 16 : Membre de l'*AAL*, Paris, le 3 avril 2014

Note de Terrain 17 : Lobbyiste-conseil, Paris le 10 avril 2014

Note de Terrain 18 : Fonctionnaire Integrity Commissioner, Toronto, le 27 mai 2014

Note de Terrain 19 : Fonctionnaire Lobbyist Registrar City of Toronto, Toronto, le 27 mai 2014

Note de Terrain 20 : Membre de *Transparency International Canada*, Toronto, le 27 mai 2014

Note de terrain 21 : Fonctionnaire au Commissariat au lobbying, Ottawa, le 30 mai 2014

Note de terrain 22 : Lobbyiste-conseil, Québec, le 2 juin 2014

Note de terrain 23 : Lobbyiste-conseil, Québec, le 2 juin 2014

Note de terrain 24 : Lobbyiste-conseil, Québec, le 2 juin 2014

Note de Terrain 25 : Membre de la *Canadian League of Lobbyists & Advocacy Professionals*, Oakville, le 4 juin 2014

Note de Terrain 27 : Membre de l'Association québécoise des lobbyistes, Québec, le 5 juin 2014

Note de Terrain 28 : Lobbyiste-conseil, Québec, le 5 septembre 2014

Note de Terrain 29 : Lobbyiste-conseil, Québec, le 9 septembre 2014

Note de Terrain 30 : Lobbyiste-conseil, Québec, le 9 septembre 2014

Note de Terrain 31 : Lobbyiste d'entreprise, Lévis, le 10 septembre 2014

Note de Terrain 32 : Lobbyiste-conseil, Québec, le 10 septembre 2014

Note de Terrain 33 : Lobbyiste-conseil, Québec, le 11 septembre 2014

Note de Terrain 34 : Membre de *Réseau Base*, Paris, le 25 novembre 2014

Note de Terrain 35 : Lobbyiste-conseil, Paris, le 26 novembre 2014

Note de Terrain 36 : Lobbyiste-conseil, Paris, le 26 novembre 2014

Note de Terrain 37 : Fonctionnaire de *Transparency Unit*, Bruxelles, le 3 décembre 2014

Note de Terrain 38 : Lobbyiste-conseil, Bruxelles, le 3 décembre 2014

Note de Terrain 39 : Membre de *SEAP*, Bruxelles, le 4 décembre 2014

Note de Terrain 40 : Membre de *Corporate Europe Observatory*, Bruxelles, le 4 décembre 2014

Note de Terrain 41 : Lobbyiste-conseil, Bruxelles, le 5 décembre 2014

Note de terrain 43 : Membre de *Transparency International UE*, Bruxelles, le 16 décembre 2014

Note de Terrain 44 : Lobbyiste-avocat, Paris, le 18 juin 2015

Note de Terrain 45 : Lobbyiste d'entreprise, Bruxelles, le 22 juin 2015

Note de Terrain 46 : Lobbyiste-avocat, Bruxelles, le 22 juin 2015

Note de Terrain 47 : Lobbyiste-avocat, Bruxelles, le 22 juin 2015

Note de Terrain 48 : Membre d'une association professionnelle, Bruxelles, le 23 juin 2015

Note de Terrain 49 : Fonctionnaire de l'Assemblée nationale, Paris, le 3 février 2017

ANNEXE 9 : Grille d'entretien

1. Présentation :

- Pouvez-vous vous présenter /présenter votre cabinet/entreprise/administration ?
- Pouvez-vous présenter votre fonction ?
- Avez-vous participé à l'élaboration de la réglementation ou à sa révision ?

2. Les raisons du recours au droit :

- Comment expliquez-vous que les décideurs politiques/parlementaires se sont intéressés à l'encadrement des représentants d'intérêt/lobbyistes ?
- Pensez-vous que la culture politique peut expliquer la mise en place d'une réglementation ? Une culture politique réfractaire aux représentants d'intérêt peut-elle expliquer la volonté des décideurs politiques d'instaurer une réglementation ?
- Pensez-vous qu'un gouvernement/parlementaires de gauche soit plus enclin à réglementer ? ou au contraire un gouvernement/parlementaires de droite soit plus favorable à réglementer ? Pensez-vous que l'orientation du gouvernement/parlementaire sur l'échiquier politique a eu un impact sur la mise en place d'une réglementation ?
- Pensez-vous qu'un scandale politique/affaire politique soit la ou l'une des raisons expliquant la mise en place d'une réglementation ?

3. Fonctionnement des réglementations représentants d'intérêt/lobbyistes :

- Que pensez-vous de l'administration mise en place ?
- Comment les décideurs politiques/parlementaire ont pensé les nomenclatures ? Est-ce qu'ils ont pris exemple sur un autre système d'encadrement, ou ont-ils été influencé par un autre système d'encadrement ?
- Que pensez-vous du registre, et des informations à fournir ? Ce registre devrait-il exiger des informations plus précises ? Que pensez-vous du caractère non obligatoire du registre (question seulement pour l'UE) ? Comment présentez-vous le registre à vos clients ?
- Que pensez-vous du périmètre d'encadrement ? Devrait-il être plus englobant ?

- Pensez-vous que certains acteurs devraient être inclus dans la réglementation ? (OBNL ; décideurs politiques)
- Quelle était votre position/avis sur l'inscription des avocats dans le registre ?

4. Déclinaisons formes / effets attendus des réglementations :

- Que pensez-vous de la forme juridique choisit par les décideurs politiques pour l'encadrement des représentants d'intérêt/lobbyistes ? Avez-vous identifié des limites, ou des modifications à apporter ?
- La loi a harmonisé le vocabulaire concernant les professionnels du lobbying, est-ce que vous utilisez les termes (représentants d'intérêt/lobbyiste) de la loi, ou avez-vous votre propre vocabulaire ? Comment expliquez-vous cette utilisation ?
- Chaque système a instauré des sanctions en cas de manquement à la loi/au code de conduite. Trouvez-vous que ces sanctions sont suffisantes ? Que pensez-vous de l'application des sanctions ? Avez-vous des propositions pour améliorer les sanctions et leur application ?
- Est-ce que la mise en place de cette réglementation à apporter une plus grande légitimité aux représentants d'intérêt/lobbyistes ?
- Trouvez-vous que cette réglementation a changé la vision de la population sur votre profession ?
- Est-ce que la mise en place d'une réglementation a modifié votre manière de travailler ?
- Trouvez-vous que cette réglementation a contribué dans la lutte contre la corruption ?
- Trouvez-vous que cette réglementation a permis d'empêcher de nouveaux scandales politiques ? Pensez-vous que cette réglementation à vocation à enrayer les scandales ?
- Trouvez-vous que cette réglementation a atteint l'objectif des décideurs politiques d'apporter une plus grande transparence ?

ANNEXE 10 : Grille d'observation et notes de terrain

1. Le lieu

- Date :
- Lieu :
- Temps passé :
- Usage de la langue :
- Bâtiment :
- Mobilier :
- Type de bureau :
- Type de documents :

2. Les personnes

- Nom, prénom, et fonction :
- Place dans la hiérarchie :
- Age :
- Qualité de l'accueil :
- Répartition homme/femme :
- Qualité de l'entretien :
- Endroit où j'ai été reçu :
- Type de décor :
- Type de mobilier :
- Objets sur le bureau :
- Nombre de bureaux :
- Nombre de personnes :
- Relation entre les personnes :
- Type d'ambiance professionnelle :
- Réalité au regard de la description faite dans les médias :
- Impressions ressenties :

ANNEXE 11 : Liste des tableaux

Tableau n°1 : Nombre d'entretiens réalisés

Tableau n°2 : Les décideurs politiques jouant en rôle dans l'encadrement des représentants d'intérêt

Tableau n°3 : Les codes de conduite/déontologie dans les systèmes : fédéral canadien, québécois, ontarien, français et européen

Tableau n°4 : Rappel des définitions des termes principaux du système fédéral canadien, québécois, ontarien

Tableau n°5 : Catégories des déclarants dans les registres : fédéral canadien, québécois, ontarien, français et européen

Tableau n°6 : Catégories des décideurs politiques et/ou titulaires d'une charge publique dans les systèmes : fédéral canadien, québécois, ontarien, français et européen

Tableau n°7 : Renseignements fournis par les lobbyistes-conseil

Tableau n°8 : Renseignements généraux à fournir par les lobbyistes d'entreprise/d'organisation canadiens

Tableau n°9 : Renseignements spécifiques à fournir par les lobbyistes-conseils

Tableau n°10 : Types de déclaration fournis par les représentants d'intérêt/lobbyistes

Tableau n°11 : Les délais pour rendre les déclarations ou modifications de situation

Tableau n°12 : Le pourcentage que représente les avocats inscrits dans les différents systèmes d'encadrement

Tableau n°13 : Les sanctions en cas de manquement aux différents lois et accords

Tableau n°14 : Les mesures disponibles en cas de non-respect du code de conduite

ANNEXE 12 : Liste des encadrés

Encadré n°1 : *Center for Public Integrity*

Encadré n°2 : Le rapport Sirugue

Encadré n°3 : Les commissaires au lobbying

Encadré n°4 : Code de conduite des représentants d'intérêt

Encadré n°5 : Les organisations à but non lucratif (OBNL)

Encadré n°6 : Accessibilité des institutions parlementaires par les citoyens

Encadré n°7 : L'emplacement géographique des cabinets de conseil

Bibliographie

Sources académiques

- **USA-Canada-Québec-Ontario**

AINSWORTH, Scott, (1993), « Regulating Lobbyists and Interest Group Influence », *The Journal of Politics*, vol.55, n°1, p.41-56.

BAUMGARTNER, Frank R, (2010) « Interest Groups and Agenda », *The Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups*, vol.48, n°2, p.1-10.

BAUMGARTNER, Frank R., (2007), « EU lobbying: a view from the US », *Journal of European Public Policy*, vol.14., n°3, p.482-488.

BEAUCHEMIN, Jacques, (2006), « Le scandale des commandites et les misères de la démocratie canadienne », *Éthique publique*, vol.8, n°1, [En ligne], <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/1885>, (page consultée le 15 mai 2019).

BEER, Samuel H., (1958), « Group Representation in Britain and the United States », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 319, n°1, p. 130-140.

BEGIN, Luc, (2016), « Les défaillances des gardiens institutionnels », *Éthique publique*, vol.18, n°2, [En ligne], <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/2784>, (page consultée le 15 février 2018).

BEGIN, Luc, BRODEUR, Pierre LAONDE, Paul et Al, (2016), « Rapport du Comité public de suivi des recommandations de la Commission Charbonneau », *Éthique publique*, vol.18, n°2, [En ligne], <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/2789>, (page consultée le 4 mai 2018).

BERNIER, Pierre, (2006), « Les fonctionnaires sont-ils « payés pour se la fermer »? », *Éthique publique*, vol.8, n°1, [En ligne], <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/1887>, (Page consultée le 10 Janvier 2018).

BOATRRIGHT, Robert, (2011), *Interest Groups and Campaign Finance Reform in the United States and Canada*, Michigan, University of Michigan Press.

BOISVERT, Yves, (2009), *Scandales Politiques : le regard de l'éthique appliquée*, Québec, Edition Liber.

BOISVERT, Yves, (2016), « Par-delà le scandale ! Comprendre les vulnérabilités organisationnelles à la base des crises et trouver des stratégies pour mieux gérer les risques éthiques », *Éthique publique*, vol.18, n°2, [En ligne], <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/2795>, (page consultée le 15 Avril 2019).

BOISVERT, Yves, (2011), « Éthique et gestion publique : apprendre des scandales », *Revue française d'administration publique*, vol.4, n° 140, p. 641-658.

BOISVERT, Yves, (2016), « Par-delà le scandale ! Comprendre les vulnérabilités organisationnelles à la base des crises et trouver des stratégies pour mieux gérer les risques éthiques », *Éthique publique*, vol.18, n°2, [En ligne], <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/2795>, (page consultée le 15 avril 2019).

BOISVERT, Yves, et DESJARDINS, Jean-Patrice, (2006), « Les libéraux de Jean Chrétien : des comportements inappropriés au détournement de la démocratie », *Éthique publique*, vol.8, n°1, [En ligne], <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/1883>, (page consultée le 15 mai 2019).

DESJARDINS, Jean-Patrice, JUTRAS, Magalie et BOISVERT, Yves, (2008), « L'impact du scandale des Commandites sur la régulation des comportements des agents publics du gouvernement canadien », *ENAP*, [En ligne], <http://archives.enap.ca/bibliotheques/2008/02/030017511.pdf>, (page consultée le 10 janvier 2017).

BOISVERT, Yves, (2002), « Crise de confiance et crise de légitimité : de l'éthique gouvernementale à l'éthique publique », *Éthique publique*, vol.4, n°1, [En ligne], <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/2478>, (page consulté le 15 avril 2018).

BOIX, Carles, et STOKES, Susan, (2007), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press.

BOURQUE, Gilles et Jules DUCHASTEL, (2000), « Multiculturalisme, pluralisme et communauté politique : Le Canada et le Québec », Un texte publié dans l'ouvrage sous la direction de Mikhael Elbaz et Denise Helly, *Mondialisation, citoyenneté et multiculturalisme*, pp. 147-169. Québec : Les Presses de l'Université Laval.

BRETON, Guy, (2002), « L'éthique au sein de l'administration gouvernementale québécoise », *Éthique publique*, vol.4, n°1, [En ligne], <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/2498>, (page consultée le 3 juin 2018).

BRINING, Magaret, HOLCOMBE, Randall, et SCHWARTZSTEIN, Linda, (1993), « The regulation of lobbyists », *Public Choice*, vol.77, n°2, p.377-384.

BRUN, Henri et TREMBLAY, Guy, (2006), « Le droit du public de savoir qui cherche à influencer le gouvernement : un droit fondamental », *Éthique publique*, vol.8, n°1, [En ligne], <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/1878>, (page consultée le 3 octobre 2017).

CHARI Raj S, HOGAN John et MURPHY Gary (2010), *Regulating lobbying: a global comparison*, Manchester, Manchester University Press.

CHARI Raj S, HOGAN John et MURPHY Gary, (2007), «Regulating lobbyists : A comparative analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union», *The political Quarterly*, vol.78, n°3, p.422-438.

CHARI Raj S, HOGAN John et MURPHY Gary, (2008), « Next door they have regulation, but not here ...”: Assessing the opinions of actors in the opaque world of unregulated lobbying », 2008, *Canadian Political Science Review*, vol.2, n° 3, p.125-151.

COCHRANE, Janice et SERCON, Scott, (2002), « Les valeurs et l'éthique dans la fonction publique canadienne », *Éthique publique*, vol.4, n°1, [En ligne], <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/2492>, (page consultée le 5 avril 2019).

CONTET, Laetitia et OUIMET, André, (2007), « Le commissaire au lobbyisme du Québec, dernier-né des gardiens de l'État », *Éthique publique* vol.9, n°2, [En ligne], <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/1769>, (page consultée le 15 mai 2019).

FRASER, Sheila, (2007), « Vérification et éthique gouvernementale », *Éthique publique*, vol.9, n°2, [En ligne], <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/1771>, (page consultée le 10 février 2019).

DOLOWITZ, David et MARSH, David, (1996), « Who learn what from whom: a review of the policy transfer literature », *Political Studies*, vol.44, n°2, pp. 343–357.

DOLOWITZ, David et MARSH, David, (2000), « Learning from abroad: The role of the policy transfer in contemporary policy-making », *Governance*, vol.13, n°1, p.5-23.

DUMOULIN, Laurence, et Sabine, SAURUGGER, (2010), « Les policy transfer studies : analyse critique et perspectives », *Critique internationale*, vol.48, n°3, p.12.

GAZIBO, Mamadou et JENSON, Jane, (2015), *La politique comparée. Fondements, enjeux et approches théoriques*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

GIRARD, Diane, (2002), « Éthique et service public : où en sommes-nous ? », *Éthique publique*, vol.4, n°1, [En ligne], <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/2500>, (page consultée le 5 mai 2019).

EVANS, Mark, (2004), « Understanding Policy Transfer», dans M.Evans (ed.), *Policy Transfer in Global Perspective*, Aldershot, Ashgate, p.9-43.

HOLMAN, Craig, (2006), « Origins, Evolution and structure of the lobbying disclosure Act », *Public Citizen*, [En ligne], <http://www.citizen.org/documents/LDAorigins.pdf>, (page consultée le 22 janvier 2013).

HUDON, Raymond., (1998), « Lobbying et éthique démocratique : l'expérience canadienne » dans Paul H. Claeys, Corinne Gobin, Isabelle Smets et Pascaline Winand (dir.) *Lobbyisme, pluralisme et intégration européenne / Lobbying, pluralism and European Integration*, Bruxelles, Presses

- interuniversitaires européennes / European Interuniversity Press, coll. « La cité européenne », p. 184-207.
- HUDON, Raymond, (2007), « Aux frontières de diverses légitimités. L'encadrement de l'activité de lobbying », *Éthique publique*, vol.9, n°2, [En ligne], <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/1767>, (page consultée le 15 mai 2019).
- HUDON, Raymond, YATES, Stéphanie et OUIMET, Mathieu, (2016), « Portes tournantes et éthique démocratique », *Éthique publique*, vol.18, n°2, [En ligne], <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/2737>, (page consultée le 16 juin 2019).
- JACOB, Steve, (2006), « La quête de transparence : panacée ou placebo aux scandales politiques ? », *Éthique publique*, vol.8, n°1, [En ligne] <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/1965>, (page consultée le 10 janvier 2019).
- LEVESQUE, Myriam, DOYON, Sarah-Mary, et POIRIER, Vicky, (2016), « Défis liés à la mise en place des recommandations de la Commission Charbonneau », *Éthique publique*, vol.18, n°2, [En ligne] <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/2833>, (page consultée le 5 mars 2017).
- LOWERY, David et GRAY, Virginia, (1997), « How some rules just don't matter: The regulation of lobbyists », *Public Choice*, p.139-147.
- LOWERY, David et GRAY, Virginia, (1998), « State Lobbying Regulations and Their Enforcement: Implications for the Diversity of Interest Communities », *State and Local Government*, vol.30, n°2, p.87-91.
- MAISEL L. Sandy, M. BERRY, Jeffrey, et C. EDWARDS, George, (2010), *The Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups*, Oxford, Oxford Handbook Online.
- MARSH, David, et J.C. SHARMAN, (2009), « Policy diffusion and policy transfer », *Policy Studies*, vol.30, n°3, p.269-288.
- McGRATH, Conord, (2008), « The development and regulation of lobbying in the new member states of the European Union », *Journal of Public Affairs an international journal*, vol.8, n°1-2, p.15-32.
- NEWMARK, Adam, J., (2017), «Lobbying regulation in the states revisited: What are we trying to measure, and how do we measure it? », *Interest Groups Advocacy*, vol.6, n°3, p.215-230.
- OPHEIM, Cynthia, (1991), « Explaining the differences in Sates lobbys regulation », *Political Research Quarterly*, vol.44, n°2, p.405-421.
- PAQUET, Gilles, (2006), « À propos de certains vices cachés du premier rapport Gomery », *Éthique publique*, vol.8, n°1, [En ligne], <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/1886>, (page consultée le 5 Janvier 2019).

PELLETIER, Réjean. Et TREMBLAY, Manon, (2005), *Le parlementarisme canadien*, Québec, Les presses de l'Université Laval.

PROSS, Paul, et SHERPHERD, Robert P., (2017), « Innovation diffusion and networking: Canada's evolving approach to lobbying regulation », *Canadian Public Administration*, vol.60, n°2, p.153-172.

REEVES-LATOURE, Maxime et MORSELLI, Carlo, (2016), « Le scandale pour mieux comprendre les transgressions des élites délinquantes », *Éthique publique*, vol.18, n°2, [En ligne], <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/2728>, (page consultée le 15 janvier 2019).

ROUILLARD, Christian et SUTHERLAND, Sharon L. (2006), « Responsabilité ministérielle, gouvernance démocratique et vérification juricomptable », *Éthique publique*, vol. 8, n° 1, [En ligne], <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/1890>, (page consultée le 16 mai 2019).

ROY, Hugo, (2008), *Le Cas d'Oxygène 9*, [En ligne], <http://archives.enap.ca/bibliotheques/2008/02/030017440.pdf>, (page consultée le 29 Mars 2012).

RUSH, Michael, (1994), « Registering the lobbyists: lessons from Canada », *Political studies*, vol.43, n°4, p.630-645.

RUSH, Michael, (1998), « The Canadian experience: The Lobbyists Registration Act », *Parliamentary Affairs*, Vol. 51, n°4, p.516-523.

RUSH, Michael, (1994), « Registering the lobbyists: lessons from Canada » *Political Studies*, Vol. 42, n°4, p.630-645.

OZYMY, Joshua, (2010), « Assessing the Impact of Legislative Lobbying Regulations on Interest Group Influence in U.S. State Legislatures », 2010, *States Politics et Policy Quarterly*, vol.10, n°4, p.397-420.

SAINT-DENIS, Denis, (2006), « Les faits ne parlent pas d'eux-mêmes : thèses et théories dans l'analyse de la commission Gomery », *Éthique publique* vol.8, n°1, [En ligne], <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/1888>, (page consultée le 5 Janvier 2018).

SORMANY, Louis, (2002), « Les valeurs contemporaines de la fonction publique québécoise », *Éthique publique*, vol.4, n°1, [En ligne], <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/2495>, (page consultée le 5 octobre 2019).

SCRUTON, Roger, (2007), *The palgrave macmillan dictionary of political thought*, New-York, Palgrave Macmillan.

THOMAS, Clive, (1998), « Interest group regulation in the United States: rationale, development and consequences », *Parliamentary Affairs*, vol 51, n°4, p.500-515.

YATES, Stéphanie et BEAUCHAMP, Michel, (2008), « Lobbyistes et législation sur le lobbyisme : que nous apprend la récente expérience québécoise ? », *Canadian public administration*, vol.51, n°2, p.291-316.

YATES, Stéphanie et BEAUCHAMP, Michel, (2005), « Le lobbyisme au Québec : caractérisation d'une pratique encore mal définie », *Les cahiers du journalisme*, n°14, p.308-323.

YATES, Stéphanie, (2018), « La transparence des activités de lobbyisme au Québec : la grande illusion ? », *Revue française d'administration publique*, n°165, p.33-47.

ZUNZ, Olivier, (1987), « Genèse du pluralisme américain », *Annales Économies Sociétés Civilisations*, vol.42, n°2, p. 429-444.

- **France**

BECKER, Howard S., (2000), « L'enquête de terrain : quelques ficelles du métier », *Sociétés contemporaines*, n°40, p.151-164.

BECKER, Jean-Jacques, et Gilles CANDAR, et Gilles CANDAR, (2005), *Histoire des gauches en France*, Paris, La Découverte.

BOURDIEU, Pierre, (1990), « Droit et passe-droit », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol.81 n°81-82, pp.86-96.

BORGETTO, Michel et LAFORE, Robert. (2001), « L'État-providence, le droit social et la responsabilité », *Lien social et Politiques*, n°46, p.31-42.

BRAUD, Philippe, (2011), *Sociologie politique*, Paris : L.G.D.J.

BREDIN Jean-Denis, (2001), « Secret, Transparence et Démocratie », *Pouvoirs*, vol.2, n°97, p.5-15

CADIOU, Stéphane, (2016), *Gouverner sous la pression ? La participation des groupes d'intérêt aux affaires territoriales*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso édition.

CARCASSONNE Guy, (2001), « Le trouble de la transparence », *Pouvoirs*, vol.2, n°97, p.17-23.

CARCASSONNE Guy, NAY, Olivier, et DREYFUS, Françoise (2017), *Lexique de Science politique*, Paris, Dalloz.

CHICHE, Jean, LE HAY, Viviane, CHANVRIL, Flora *et al.*, (2010), « Chapitre 1 / Du favoritisme à la corruption les définitions concurrentes de la probité publique », dans : Pierre Lascoumes éd., *Favoritisme et corruption à la française. Petits arrangements avec la probité*. Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », p. 73-106.

- CHOFFAT, Thierry, (2017), « Le « macronisme » et la fin des partis traditionnels ? », *Civitas Europa*, n°39, p.172-173.
- COURTY, Guillaume, (2011), « La sociologie politique des groupes d'intérêt et la construction européenne », *Fare. Frontières, Acteurs et représentations de l'Europe*, « Patronats et Europe », n°1, p.93-111.
- COURTY, Guillaume, (2014), « Les groupes d'intérêt font-ils la loi ? : Les critiques du pluralisme dans la science politique », *Pluralisme juridique et effectivité du droit économique*, Larcier, p.205-222.
- COURTY, Guillaume et MICHEL, Hélène, (2012), « Groupes d'intérêt et lobbyistes dans l'espace politique européen : des permanents de l'eurocrate », in Didier Georgakakis (dir.), *Le champ de l'eurocrate*, Economica, p.212-235.
- COURTY, Guillaume, MICHEL, Hélène, (2013), « Interest groups and lobbyists in the European political space: the permanent Eurocrats », in Georgakakis (Didier), Rowell (Jay), eds, *The Field of Eurocracy: Mapping EU actors and professionals*, Palgrave Macmillan, p. 166-187.
- COURTY, Guillaume, (2017), « Des “hommes de l'ombre” Comment l'encadrement institutionnel du lobbying en France invisibilise les représentants d'intérêts et leur travail », Communication à la ST 37, Congrès de l'AFSP, Montpellier.
- COURTY, Guillaume et MILET, Marc, (2017), « Réguler pour (dé)légitimer ? Genèse et usages de l'encadrement institutionnel du lobbying en France », Communication à la ST24, Congrès de l'AFSP, Montpellier.
- COURTY, Guillaume, (2018), *Le lobbying en France. Invention et normalisation d'une pratique politique*, Bruxelles, Peter Lang, coll. « La fabrique du politique ».
- COURTY, Guillaume, et MILET, Marc, (2018), « La juridicisation du lobbying en France. Les faux semblants de l'européanisation soft d'une politique de transparence », *Politique européenne*, vol.3, n° 61, p. 78-113.
- COURTY, Guillaume et MILET, Marc, (2018), « Moraliser au nom de la Transparence. Genèse et usages de l'encadrement institutionnel du lobbying en France (2004-2017) », *Revue française d'administration publique*, vol.1, n°165, p. 17-31.
- COURTY, Guillaume, et MILET, Marc, (2018), « Economic interest groups and policy analysis in France » in Ch. Halpern, P. Hassenteufel, Ph. zittoun, ed., *Policy analysis in France*, Bristol, Policy Presse, p. 225-241.
- DE BEAUFORT, Viviane, HACQUE-COSSON, Françoise, (2015), *Lobbying : cadre, outils et stratégie*, Paris, Larcier.

- DE BLIC, Damien, et LEMIEUX, Cyril, (2005), « Le scandale comme épreuve. Éléments de sociologie pragmatique », *Politix*, vol.3, n° 71, p. 9-38.
- DE BOECK, Supérieur, (2005), « À l'épreuve du scandale », *Politix*, vol.3, n° 71, p. 3-7.
- DE DAMPIERRE, Eric, (1954), « Thèmes pour l'étude du scandale », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*. Vol.9, n°3, p. 328-336.
- DOUGLAS, Mary, (2004), *Comment pensent les institutions*, Paris, La Découverte Poche.
- DUBOIS, Vincent, (2010), *La vie au guichet, relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica.
- GROSSMAN, Emiliano, (2006), *Les groupes d'intérêts*, Paris, A. Colin, 2006.
- GROSSMAN, Emiliano, (2005), *Lobbying et vie politique*, Paris, La documentation française.
- GRUMBER, Gérard, (2017), « Parti socialiste : aux origines d'un désastre », *Commentaire*, vol.4, n°160, p.827-834.
- EHRMANN, Henry W. (1961), « Les groupes d'intérêt et la bureaucratie dans les démocraties occidentales », *Revue française de science politique*, vol.11, n°3, p. 541-568.
- FERE, Vincent, (2017), « Droite et gauche depuis 1958 », *Commentaire*, vol.3, n°159, p.503-512.
- FRAENKEL Béatrice, (2008), « Comment tenir un registre ? », *Langage et société*, vol.2, n°124, p. 59-74.
- HASSENTEUFEL, Patrick, (2005), « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol.55, n°1, p.113-132.
- HEURTIN, Jean-Philippe, (1994), « Architectures morales de l'Assemblée nationale », *Politix*, vol.7, n°26, p.109-140.
- JOZEFOWINGZ, Henri, (2010), « La réforme des règlements des assemblées parlementaires : entre impératifs constitutionnels, amélioration du débat et ouverture au pluralisme », *Revue française de droit constitutionnel*, vol.2 n° 82, p. 329-372.
- JAN, Pascal, (2017), « La Ve République et les partis », *Pouvoirs*, n°163, p. 6-9.
- GAZAGNE-JAMMES, Valentin, (2018), « Retour sur le dispositif de la loi Sapin 2 visant à encadrer les relations entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics », Paris, *Revue française de droit constitutionnel*, vol.115, no.3, p.497-511.

- GRUNBERG Gérard, (2008), « Les partis politiques français et l'élection présidentielle sous la Cinquième République », *Modern & Contemporary*, p. 412-413.
- LACROIX, Bernard et LAGROYE, Jacques, (1992), *Le président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris, Presse de la Fondation nationale des sciences politiques.
- LAFORE, Robert, (2010), « La juridicisation des problèmes sociaux : la construction juridique de la protection sociale » *Informations sociales*, n° 157, p. 18-28.
- LAFORE, Robert, (2010), « Le rôles des associations dans la mise en œuvre des politiques d'action sociale », *Informations sociales*, n° 162, p. 64-74.
- Jacques, LAGROYE, Bastien, FRANCOIS et Frederic, SAWISKI (2012), *Sociologie politique*, Paris, Presse de Science Po.
- LASCOUME, Pierre, (2011), *Une démocratie corruptible*, Paris, Seuil, p.7-20.
- LASCOUME, Pierre, (2016), « Des cris au silence médiatique : les limites de la scandalisation » *Ethique publique*, vol.18, n°2, [En ligne], <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01454834>, (page consultée le 15 mai 2019).
- LASCOUMES, Pierre et LE BOURHIS Jean-Pierre (2014), « Les résistances aux instruments de gouvernement. Essai d'inventaire et de typologie des pratiques », in Charlotte Halpern, LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick, (dir), *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Gouvernances », p.1-25.
- MARESCA, Sylvain, (2013), *Précis de photographie à l'usage des sociologues*, Rennes, Les presses universitaires de Rennes, 2013.
- MENY, Yves, (1993) *Les politiques du mimétisme institutionnel : la greffe et le rejet*, Harmattan, Paris, 1993.
- MENY, Yves, (1986), « La légitimation des groupes d'intérêts par l'administration française », *Revue française de l'administration publique*, n°39, p. 483 -494.
- OFFERLE, Michel, (1998), *Sociologie des groupes d'intérêts*, Paris, Montchrestien.
- OFFERLE, Michel et LAGROYE, Jacques, (2010), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin.
- PAYRE, Renaud Payre et POLLET, Gilles, (2013), *Socio-histoire de l'action publique*, Nièvre, Collection Repères.
- ROSANVALLON, Pierre, (2004), *Le modèle politique français, la société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Mayenne, Seuil.

ROUSSEAU, Jean-Jacques, (2001), *Du contrat social*, Paris, GF Flammarion.

ROUSSEL, Violaine, (2009), « Scandale », *Dictionnaire des mouvements sociaux* », Paris, Science Po les Presses.

ROUSSEL, Violaine, (2008), « Scandales et redéfinitions de la responsabilité politique », *Revue française de science politique*, vol.6, n°. 58, p. 953-983.

SAFRAN, William, (2004), « Paradigms in Comparative Politics, a Critical Review », Thiriot, Marty et Nadal, *Penser la politique comparée*, Paris, Karthala, p.33-51.

SEILER, Daniel-Louis, (2004), *La méthode comparative en Science Politique*, Paris, A. Collin.

SIRINELLI, Jean-François, (1992), *Histoire des droites en France*, Paris, Gallimard.

TIBERJ, Vincent, (2017), « Running to stand still : le clivage gauche/droite en 2017 », *Revue de science politique*, vol.6, n.67, p.1089-1112.

VAUCHEZ, Antoine, (2012), « L'avocat d'affaires : un professionnel de la classe dirigeante ? », *Savoir/Agir*, vol.1, n°19, p.39-47.

VIGOUR, Cécile, (2005), *La comparaison dans les sciences sociales*, Paris, La Découverte.

VINDT, Gérard, (2014), « 1789-1870 La France en révolutions », in Gérard VINDT, (ed.), *Les grandes dates de l'histoire économique et sociale de la France*, Paris, Alternatives Economiques Poche, Hors-série Poche, n°69, p.56-57.

VAUCHEZ, Antoine, (2012), « L'avocat d'affaires : un professionnel de la classe dirigeante ? », *Savoir/Agir*, vol.19, n°1, p.39-47.

VIGOUROUX, Christian, (1995), *Déontologie des fonctions publiques*, Paris, Dalloz.

WEBER, Max, (2013), *Sociologie du droit*, Paris, Puf.

WERNER, Michael, et ZIMMEMANN, Bénédicte, (2003), « Penser l'histoire croisée : entre empire et réflexivité », *Annales, Histoire, Sciences Sociales*, vol.58, n°1, p.7-36.

WICKBERG, Sofia, (2016), « Scandales et corruption dans le discours médiatique français : la partie émergée de l'iceberg ? », *Éthique publique*, vol.18, n°2, [En ligne], <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/2745>, (page consultée le 5 septembre 2017).

- **Union européenne**

BALLME, Richard, Didier, CHABANET, Vincent, WRIGHT, (2002), *Action collective en Europe*, Paris, Presse de la Fondation nationale des sciences politiques.

BERKHOUT, Joost et LOWERY, David (2008), « Counting organized interests in the European Union: à comparison of data sources », *Journal of European Public Policy*, vol.15, n°4, p. 494-497.

BERKHOUT, Joost et LOWERY, David (2010), « The changing demography of the EU interest system since 1990 », *European Union Politics*, vol. 11, n° 3, p. 447-461.

BUENA, Adriana, (2018), « Legitimacy through targeted transparency? Regulatory effectiveness and sustainability of lobbying regulation in the European Union », *European Journal of Political Research*, vol.57, n°2, p.378-403.

CHABANET, Didier, (2009), « Les enjeux de la codification des groupes d'intérêts au sein de l'Union européenne », *Revue Française de Science Politique*, Fondation Nationale des Sciences Politiques, Vol. 59, n°5, p.997-1003.

COEN D. et RICHARDSON, J. (2009), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues*, Oxford, Oxford University Press.

COOSEMANS, Thierry, (2013), « Les partis politiques européens », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol.36, n°2201-2203, p.7-123.

CREPAZ, Michel et CHARI, Raj, (2014), « The EU' initiatives to regulate lobbyists : good or bad administration ? », *Cuadernos Europeos de Deusto*, n°51, p.71-97.

CREPAZ, Michel, (2016), « Investigating the robustness of lobbying laws: Evidence from the Austrian case », *Interest Groups and Advocacy*, vol. 5, n°1, p.5-24.

DUR, Andreas, (2009), « Interest Groups in the European Union: How Powerful Are they », *West European Politics*, vol.32, n°1, p.1212-1230.

GEORGAKAKIS, Didier, (2008), « La sociologie historique et politique de l'UE : un point d'ensemble et quelques contrepoints », *Politique européenne*, n° 25, p. 53-85.

GEORGAKAKIS, Didier, (2012), *Le champ de l'Eurocrate. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Economica.

GEORGAKAKIS, Didier, (2012), « Quel pouvoir de « l'eurocratie » ? Éléments sur un nouveau champ bureaucratique transnational », *Savoir/Agir*, vol.1, n° 19, p. 49-59.

GRANDE, Edgar, (1996), « The state and interest groups in a framework of multi-level decision-making: The case of the European Union », *Journal of European Public Policy*, vol.3, n°3, p.318-338.

GREENWOOD, Justin, (2011), « The lobby regulation element of the European Transparency Initiative: between liberal and deliberative models of democracy », *Comparative European Politics*, vol. 9, n° 3, p. 317-343.

GREENWOOD, Justin et DREGER, Joanna, (2013), « The Transparency Register: a strong vanguard of European lobby regulation? », *Interest Groups and Advocacy*, vol. 2, n° 2, p. 139-162.

Justin, Greenwood, (1998), « Regulating Lobbying in the European Union », *Parliamentary Affairs*, vol.51, n°4, p.587-599.

GROSSMAN Emiliano et Sabine Saurugger (2002), « Etudier les groupes d'intérêt en Europe », *Politique européenne*, vol.7, n°03, p.5-17.

HALPERN, Charlotte, LASCOUMES Pierre et LE GALES, Patrick (dir.) (2014), *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de sciences po.

HOLMAN, Graig et LUNEBURG, William, (2012), « Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform », *Interest Groups and Advocacy*, vol.1, n°1, p. 75-104.

JOURDAIN, Laurence (2014), « Comment peut-on militer à Bruxelles pour une "Autre Europe" ? Le cas du Collectif ALTER-EU », *Politique européenne*, n° 43, p. 210-241.

KARR, Karr, (2007), *Democracy and lobbying in the European Union*, Chicago, University of University of Chicago Press, 2007.

KLÜVER, Heike, (2013), *Lobbying in the European Union: Interest groups, lobbying coalitions and policy change*, Oxford University Press.

KLÜVER, Heike et PICKUP, Mark, (2019), « Are they listening? Public opinion, interest groups and government responsiveness », *West European Politics*, vol.42, n°1, p.91-112.

KLÜVER, Heike, (2012) « Informational lobbying in the European Union: The effect of organizational characteristics », *West European Politics*, vol.35, n°3, p. 491-510.

KLÜVER, Heike (2011), « The contextual nature of lobbying: Explaining lobbying success in the European Union », *European Union Politics*, vol.12, n°4, p.483-506.

KLÜVER, Heike (2010), « Europeanization of lobbying activities: When national interest groups spill over to the European level », *Journal of European Integration*, vol.32, n°2, p. 175-191.

KLÜVER, Heike, (2009), « Measuring interest group influence using quantitative text analysis », *European Union Politics*, vol.10, n°4, p.535-549.

KLÜVER, Heike and SAURUGGER, Sabine, (2013), « Opening the black box: The professionalization of interest groups in the European Union », *Interest Groups & Advocacy*, vol.2, n°2, p.185-205.

KLÜVER, Heike, (2013), « Lobbying as a collective enterprise: Winners and losers of policy formulation in the European Union », *Journal of European Public Policy*, vol.20, n°1, p.59-76.

KLÜVER, Heike, (2015), « The Promises of Quantitative Text Analysis in Interest Group Research: A Reply to Bunea and Ibenskas », *European Union Politics*, vol.16, n°3, p. 456-466.

KLÜVER, Heike, BRAUN, Caelesta et BEYERS, Jan, (2015), « Legislative lobbying in context: Towards a conceptual framework of interest group lobbying in the European Union », *Journal of European Public Policy*, vol.22, n°4, p.447-461.

KLÜVER, Heike, MAHONER, Christine et OPPER, Marc, (2015), « Framing in context: How interest groups employ framing to lobby the European Commission », *Journal of European Public Policy*, vol.22, n°4, p.481-498.

KLÜVER, Heike, MAHONER, Christine, (2015), « Measuring interest group framing strategies in public policy debates », *Journal of Public Policy*, vol.35, n°2, p.223-244.

LAURENS, Sylvain, (2012), « Des entre-soi "cosmopolites" aux sociabilités intenses ? Enquête sur l'individualisation paradoxale de la pratique sportive dans un club bruxellois », *Regards sociologiques*, n°43-44, p.35-59.

LAURENS, Sylvain, François, MARCHAN, et Mathieu, VAN CRIEKINGEN, (2012), « Il faut tout pour faire un monde clos. Genèse historique, délimitations matérielles et symbolique du « quartier européen » à Bruxelles, 1960-2010 », *Actes de recherche en sciences sociales*, vol.5, n°195, p.79-95.

LEHMANN, Wilhelm, (2009), « The european parliament », in David, COEN, *Lobbying the European Union: institutions, actors, and issues*, Oxford University Press, p.40-68.

LE PICARD, Olivier, ADLER, Jean-Christophe et BOUVIER, Nicolas, (2010), *Lobbying : les règles du jeu*. Paris.

MAHONEY, Christine, (2008), *Brussels versus the Beltway: advocacy in the United States and the European Union*, Washington DC, Georgetown University Press.

MAHONEY, Christine, (2011), «Following the Money: EU Funding of Civil Society Organizations», with Michael Beckstrand, *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, n°6, p.1339-1361.

MAHONEY, Christine. et BAUMGARTNER, Frank, (2010), «Measuring the Size and the Scope of the EU Interest Group Population», *European Union Politics*, vol. 11, n°3, p. 463–476.

- MAHONEY, Christine, (2008), *Brussels versus the Beltway: Advocacy in the United States and the European Union*, Georgetown, Georgetown University Press.
- MAHONEY, Christine et BAUMGARTNER, F. (2008), «Converging Perspectives on Interest-Group Research in Europe and America», *West European Politics*, vol. 31, n°6, p.1251-1271.
- MAHONEY, Christine, et BAUMGARTNER, Frank, (2008), «The Two Faces of Framing: Individual-Level Framing and Collective Issue-Definition in the EU», *European Union Politics*, vol. 9, n°3, p.435-449.
- MAHONEY, Christine, (2007), «Networking vs. Allying: The Decision of Interest Groups to Join Coalitions in the US and the EU», *Journal of European Public Policy*, vol. 14, n°2, p.366-383.
- MAHONEY, Christine, (2007), «Lobbying Success in the United States and the European Union », *Journal of Public Policy*, vol. 27, n°2, p.35-56.
- MARCHETTI, Dominique, (dir.) (2004), *En quête d'Europe : Médias européens et médiatisation de l'Europe*. Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- MEGIE Antoine et VAUCHEZ, Antoine (2014), « Crises, crise et crisologie européenne », *Politique européenne*, vol.1, n° 44, p. 8-22.
- MEYNAUD, Jean, MEYRIAT, Jean, (1959), « Les « groupes de pression » en Europe occidentale » *Revue française de science politique*, vol.9, n°1, p. 229-246.
- MEYNAUD, Jean, MEYRIAT, Jean, (1962), « Les groupes de pression en Europe occidentale », *Revue française de science politique*, vol.12, n°2, p. 433-455.
- MICHEL, Hélène, (2002), « Le droit comme registre d'Européisation d'un groupe d'intérêt. » La défense des propriétaires et la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *Politique européenne*, vol.3 n° 7, p. 19-42.
- MICHEL, Hélène (2007), « Les groupes d'intérêt et la consultation sur le Livre blanc : objectivation et institutionnalisation de la société civile », in Didier Georgakakis et Marine de Lassalle (dir.), *La «nouvelle gouvernance européenne ». Genèses et usages d'un Livre blanc*, Strasbourg, PUS.
- MICHEL, Hélène, (2013), « EU lobbying and European Transparency Initiative : à sociological approach to interest groups », in Niilo Kauppi (ed.), *A Political Sociology of Transnational Europe*, Colchester, ECPR Press.
- MICHEL, Hélène, (2018), « La transparence dans l'Union européenne : réalisation de la bonne gouvernance et redéfinition de la démocratie », *Revue française d'administration publique*, n°165, p.109-126.

MICHON, Sébastien (2012), « Faire carrière dans les métiers de l'Europe politique : dispositions, savoirs spécifiques et types de carrière : enquête auprès d'élèves et d'anciens élèves de masters Politiques européennes », *Politique européenne*, n° 38, p. 185-193.

MILET, Marc, (2017), *Théorie critique du lobbying. L'Union européenne de l'artisanat et des PME et la revendication des petites et moyennes entreprises*, Paris, L'Harmattan.

MILET, Marc, (2013), « La configuration de la décision. Retour sur la question de l'influence des lobbies à partir des politiques européennes à l'égard des PME », in *Mélanges en l'honneur du professeur Jacques Chevallier. Penser la science administrative dans la post-modernité*, Paris, LGDJ, p. 167-177.

MILET, Marc, (2010), « Le lobbying européen », *Questions internationales*, n° 45, p. 79-84.

MILET, Marc, (2017), *La démocratie en Europe. Trajectoires et enjeux*, Paris, Ellipses.

NAURIN, Daniel, (2007), *Deliberation behind closed doors: transparency and lobbying in the European Union*, Colchester, ECPR Press.

NOLIN, Jan, (2018), «Defining transparency movements», *Journal of Documentation*, vol.74, n° 5, p. 1025-1041.

PENISSAT, Etienne et ROWELL, Jay, (2012), « Notes de recherche sur la fabrique de la nomenclature socio-économique européenne ESeC », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°191/192, p. 126-135.

ROBERT, Cécile et VAUCHEZ, Antoine (2010), « L'Académie européenne. Savoirs, experts et savants dans le gouvernement de l'Europe », *Politix*, vol.23, n° 89, p. 9-34.

ROBERT, Cécile (2013), *Politiques de l'expertise. Une sociologie des usages politiques de l'expertise à l'échelle européenne*, mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches, Université Lyon 2.

ROBERT, Cécile, (2017), « La politique européenne de transparence (2005-2016) : de la contestation à la consécration du lobbying. Une sociologie des mobilisations institutionnelles, professionnelles et militantes autour des groupes d'intérêt à l'échelle européenne », *Gouvernement et action publique*, vol. 6, n°1, p. 9-32.

ROBERT, Cécile, « Les dispositifs de transparence entre instruments de gouvernement et « machines à scandales » : fabrique et mobilisations des formes de connaissance sur le lobbying européen », *Politique européenne*, 2018, vol. 3, n° 61, p. 174-210.

ROBERT, Cécile, (2018), « Les groupes d'experts, au cœur de la gouvernance européenne et de sa critique », in Véronique, LAFARGE, François, MANGENOT, Michel, LAFARGE, Christian MESTRE,

- CHRISTIAN et Sylvain, SCHIRMANN, (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de la gouvernance européenne*, Larcier.
- ROBERT, Cécile, (2016), « Défendre l'intérêt, promouvoir l'influence : les administrations nationales dans la construction de l'expertise européenne », *Revue française d'administration publique*, vol.2, n° 158, p. 447-461.
- ROBERT, Cécile, (2015), « Expertise européenne », in Emmanuel HENRY, Claude GILBERT, JOUZEL, Jean-Noël et MARICHALAR, Pascal (dir.), *Dictionnaire critique de l'expertise : santé, travail, environnement*, Sciences Po, Les Presses, Références, p. 148-156.
- ROBERT, Cécile, (2015), « Entrées : Groupes d'experts ; Socialisation(s) [au Conseil de l'Europe et dans les institutions européennes] ; Le tournant managérial dans les administrations européennes ; De la Cellule de prospective au Bureau des conseillers de politique européenne », in Elisabeth LAMBERT ABDELGAWAD et Hélène MICHEL (dir.), *Dictionnaire des acteurs de l'Europe*, Bruxelles, Larcier.
- ROBERT, Cécile, (2017), « A qui appartient l'intérêt général européen ? Les stratégies de légitimation de la Commission européenne dans la construction de la "société civile organisée" », Communication au congrès de l'Association française de science politique, session thématique n° 59 : « L'intérêt général, l'Etat à l'épreuve de la société », coordonnée par C. Gaboriaux et M. Kaluszynski.
- SAURUGGER, Sabine, (2003), « Les groupes d'intérêts entre démocratie associative et mécanismes de contrôle », *Raisons politiques*, vol.2, n°10, p. 151-169.
- SAURUGGER, Sabine, (2002), « L'expertise : un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », *Revue française de science politique*, vol.52, n°4, p.375-401.
- SCHABER, Thomas, (1998), « The regulation of lobbying at the european parliament : the quest for transparency », dans Paul H. Claeys, Corinne Gobin, Isabelle Smets et Pascaline Winand (dir.) *Lobbyisme, pluralisme et intégration européenne / Lobbying, pluralism and European Integration*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes / European Interuniversity Press, coll. «La cité européenne», p. 208-221.
- SCHNABEL Virginie, (1998), « Élités européennes en formation. Les étudiants du « Collège de Bruges » et leurs études », *Politix*, vol.11, n°43, p.33-52.
- WOLL, Cornelia, (2006), « Lobbying in the European Union: From Sui Generis to a Comparative Perspective », *Journal of European Public Policy*, vol. 13, n° 3, p. 456-470.
- WOLL, Cornelia, (2007), « L'initiative européenne pour la transparence : quelle réglementation pour le lobbying à Bruxelles ? », *CERI*, [En ligne], https://www.sciencespo.fr/cepi/sites/sciencespo.fr.cepi/files/art_cw.pdf, (page consultée le 3 janvier 2019).

- **Reste du monde**

SANTOS, Luiz Alberto; COSTA, Paulo et TEIXEIRA, Mauricio, (2014), « The contribution of lobby regulation initiatives in addressing political corruption in Latin America », *Journal Public Affairs*, vol.14, n°3, p.379-391.

RECHTMAN, René, Rechtman et JESPER PANUM, Larsen-Ledet, (1998), « Regulation of Lobbyists in Scandinavia A Danish Perspective », *Parliamentary Affairs*, vol.51, n°4, p.579-586.

RONIT, Karsten, et VOLKER, Schneifer, (1998), « The Strange case of regulating lobbying in Germany », *Parliamentary Affairs*, vol.51, n°4, p.559-567.

KEELING, Sean, FEENEY, Sharon, HOGAN, John, (2017), « Transparency! Transparency? Comparative the new lobbying legislation in Ireland and the UK », *Interest Groups & Advocacy*, vol.6, n°2, p.121-142.

YISHAI, Yael, (1998), « Regulation of Interest groups in Israel », *Parliamentary Affairs*, vol.51, n°5, p.568-578.

Sources officielles

- **USA-Canada-Québec-Ontario**

Adéquations, (2008), « Le lobbying aux USA », *Adéquations*, [En ligne], <http://www.adequations.org/spip.php?article827>, (page consultée le 3 janvier 2019).

Commissariat au lobbying du Canada, (2010), « Code de déontologie des lobbyistes », *Commissariat au lobbying*, [En ligne], http://cal-ocl.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/h_00014.html, (page consultée le 22 février 2012).

Adéquation, (2009), « Les réglementations du Canada », *Adéquations*, [En ligne], <http://www.adequations.org/spip.php?article813>, (page consultée le 3 septembre 2019).

Bureau du vérificateur général du Canada, (2004), « 2004 novembre – Rapport de la vérificatrice générale du Canada », *Bureau du vérificateur général du Canada*, [En ligne], http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200411_01_f_14905.html, (page consultée le 3 février 2017), p. 3-4.

Commissariat au lobbying du Canada, (2010), « Le registre des lobbyistes », [En ligne], http://cal-ocl.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/h_00006.html, (page consultée le 22 janvier 2012).

Commissariat au lobbying du Canada, (2016), « Directive de la commissaire à l'intention des lobbyistes sur l'application de la Règle 10 du Code de déontologie des lobbyistes – Cadeaux », Commissariat au lobbying du Canada, [En ligne], <https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/01183.html>, (page consultée le 21 janvier 2019).

Commissariat au lobbying du Canada, (2017), « Statistiques de conformité », *Commissariat au lobbying du Canada*, [En ligne], https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/h_00831.html, (page consultée le 3 septembre 2019).

Commissariat au lobbying du Canada, (2011), « Législation sur le lobbying au Canada : Assurer la transparence », *Commissariat au lobbying du Canada*, [En ligne], <https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/00543.html>, (page consultée le 6 mai 2014).

Commissariat au Lobbying du Canada, (2012), « La loi sur le lobbying », *Commissariat au lobbying du Canada*, [En ligne], https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/h_00008.html, (page consultée le 3 avril 2019).

Commissariat au lobbying du Canada, (2017), « La commissaire au lobbying », *Commissariat au lobbying du Canada*, [En ligne], https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/h_00005.html (Page consultée le 23 octobre 2018).

Commissaire au lobbying Canada, (2014), « Le code de déontologie des lobbyistes », *Commissaire au lobbying*, [En ligne], <https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/01003.html>, (page consultée le 4 avril 2019).

Commissariat au lobbying du Canada, (2010), « Étapes clés de l'évolution du régime d'enregistrement des lobbyistes du Canada », *Commissariat au lobbying du Canada*, [En ligne], http://ocl-cal.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/h_00008.html, (page consultée le 14 mars 2012).

Commissariat au lobbying du Canada, (2018), « Interdictions imposées par la commissaire », *Commissariat au lobbying du Canada*, [En ligne], <https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/00825.html>, (page consultée le 19 mars 2019).

Commissariat au lobbying Canada, (2019) « Le lobbying au Canada », *Commissariat au lobbying*, [En ligne], 2019, https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/h_00000.html, (page consultée le 3 septembre 2019).

Commissariat au lobbying du Canada, (2018), « Comité de vérification et d'évaluation », *Commissariat au lobbying du Canada*, [En ligne], <https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/01472.html>, (page consultée le 26 octobre 2018).

Commissariat du lobbying du Canada, (2017), « Structure de l'autorité », *Commissariat du lobbying*, [En ligne], https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/h_00007.html, (page consultée le 26 octobre 2018).

Commissariat au lobbying du Canada, (2012), « L'application de la Loi – Rapport annuel 1994-1995 », [En ligne], <https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/00042.html>, (page consultée le 29 octobre 2018).

Commissariat au lobbying du Canada, (2012), « A propos de nous », *Commissariat au lobbying du Canada*, [En ligne], <https://www.transparency-france.org/wp-content/uploads/2016/04/Rapport-Lobbying-en-France-Octobre-2014.pdf>, (page consultée le 18 avril 2018).

Commissariat au lobbying du Canada, (2015), « Texte complet du Code de déontologie des lobbyistes », *Commissariat au lobbying du Canada*, [En ligne], https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/h_00014.html, (page consultée le 4 avril 2019).

Commissariat au lobbying du Canada, (2011), « Mise en œuvre de la Loi sur le lobbying », *Commissariat au lobbying du Canada*, [En ligne], https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/h_00436.html, (page consultée le 18 avril 2018).

Commissaire au lobbyisme du Québec, (2019), « A propos », *Commissaire au lobbyisme du Québec*, [En ligne], <https://www.commissairelobby.qc.ca/a-propos/mission-vision-et-valeurs/>, (page consultée le 18 avril 2019).

Commissaire au lobbyisme du Québec, (2017), « Révision de la Loi sur le lobbyisme : le temps est à l'action », *Commissaire au lobbyisme du Québec*, [En ligne], https://www.commissairelobby.qc.ca/salle-de-presse/communiques/communiqu%C3%A9/news/revision-de-la-loi-sur-le-lobbyisme-le-temps-est-%C3%A0-l'action/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=949b67c53fe25cf026a6f1018be0f6cd, (page consultée le 18 avril 2018).

Commissaire au lobbyisme du Québec, (2010), « Les décideurs publics, promoteurs de la transparence, pour une plus grande confiance : confiance », *Commissaire au lobbyisme du Québec*, [En ligne], http://www.commissairelobby.qc.ca/documents/File/rapport_annuel_2009-2010.pdf, (page consultée le 3 avril 2012).

Commissaire au lobbyisme du Québec, (2019), « Rôle et mandat », *Commissaire au lobbyisme*, [En ligne], <https://www.commissairelobby.qc.ca/a-propos/role-et-mandat/>, (page consultée le 9 avril 2019).

Commissaire au lobbyisme du Québec, (2019), « Avis du commissaire au lobbyisme », *Commissaire au lobbyisme*, [En ligne], <https://www.commissairelobby.qc.ca/loi-et-reglements/avis-du-commissaire-au-lobbyisme/>, (page consultée le 19 avril 2019).

Commissaire au lobbyisme du Québec, (2019), « Code de déontologie des lobbyistes », *Commissaire au lobbyisme*, [En ligne], https://www.commissairelobby.qc.ca/fileadmin/user_upload/Code_deontologie_des_lobbyistes.pdf, (page consultée le 9 avril 2019).

Commissaire au lobbyisme du Québec, (2013), « Mission », *Commissaire au lobbyisme du Québec* [En ligne], <http://www.commissairelobby.qc.ca/commissaire/mission>, (page consultée le 12 janvier 2013).

Commissaire au lobbyisme du Québec, (2002), « Communiqué : Projet de code de déontologie régissant les activités des lobbyistes : le commissaire au lobbyisme entame un processus de consultation », *Commissaire au lobbyisme du Québec*, [En ligne], <http://www.commissairelobby.qc.ca/commissaire/communiqués/2002/17>, (page consultée le 15 décembre 2016).

Commissaire au lobbyisme du Québec, (2008), « Communiqués : Le commissaire propose des modifications importantes », *Commissaire au lobbyisme du Québec*, [En ligne], <http://www.commissairelobby.qc.ca/commissaire/communiqués/2008/81>, (page consultée le 15 mars 2015).

Commissaire au lobbyisme du Québec, (2012), « Communiqués : Le commissaire au lobbyisme propose des changements importants aux règles d'encadrement du lobbyisme » *Commissaire au lobbyisme du Québec*, [En ligne], <http://www.commissairelobby.qc.ca/commissaire/communiqués/2012/160>, (page consultée le 15 mars 2015).

Commissaire au lobbyisme du Québec, (2012), « Communiqués : Le commissaire au lobbyisme recommande l'adoption d'une nouvelle loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme », *Commissaire au lobbyisme du Québec*, [En ligne], <http://www.commissairelobby.qc.ca/commissaire/communiqués/2012/159>, (page consultée le 15 mars 2015).

Commissaire au lobbyisme du Québec, (2002), « La loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme », *Commissaire au lobbyisme du Québec*, [En ligne], <http://www.commissairelobby.qc.ca/commissaire/loi>, (Page consultée le 12 avril 2013).

Commissaire au lobbyisme du Québec, (2018), « Le commissaire », *Commissaire au lobbyisme du Québec*, [En ligne], <https://www.commissairelobby.qc.ca/a-propos/le-commissaire/>, (page consultée le 29 octobre 2018).

Commissaire au lobbyisme du Québec, (2019), « Mesures disciplinaires et suivi des dossiers pénaux », *Commissaire au lobbyisme du Québec*, [En ligne], https://www.commissairelobby.qc.ca/loi-et-reglements/mesures-disciplinaires-et-suivi-des-dossiers-penaux/?tx_tmsanction_sanctions%5Bpage%5D=1&cHash=962886d7a351375ee7ed8e9e6dfc8ef8, (page consultée le 3 septembre 2019).

Commissaire au lobbyisme du Québec, (2019), « Commissaire au lobbyisme du Québec », *Commissaire au lobbyisme du Québec*, [En ligne], <https://www.commissairelobby.qc.ca/>, (page consultée le 18 avril 2019).

Commissaire au lobbyisme du Québec, (2018), « Cadeaux et marques d'hospitalité à un élu ou à un fonctionnaire », *Commissaire au lobbyisme du Québec*, [En ligne], <https://www.commissairelobby.qc.ca/lobbyscope/9-mai-2018/cadeaux-et-marques-dhospitalite-a-un-elu-ou-a-un-fonctionnaire/>, (page consultée le 22 janvier 2019).

Commissaire au lobbyisme du Québec, (2008), « Résumé des études commandées par le commissaire au lobbyisme du Québec et présentation et interventions lors des tables rondes sur le lobbyisme tenus le 12 à Montréal et le 19 avril 2007 à Québec », *Commissaire au lobbyisme du Québec*, [En ligne], http://www.commissairelobby.qc.ca/documents/File/resume_etudes_commandees_clq_commission_parlementaire_2008.pdf, (page consultée le 15 mars 2012).

Commissaire au lobbyisme du Québec, (2011), *Tirer parti de la transparence : Rapport d'activité 2010-2011*, Québec, Bibliothèque et Archives nationales du Québec.

Commissaire au lobbyisme du Québec, (2010), « Les règles d'après-mandat dans le domaine municipal », *Commissaire au lobbyisme du Québec*, [En ligne], http://www.commissairelobby.qc.ca/titulaires/quitte_fonctions_m, (page consultée le 24 avril 2012).

Commissaire au lobbyisme du Québec, (2010), « Les règles d'après-mandat dans le domaine parlementaire ou gouvernemental », *Commissaire au lobbyisme du Québec*, [En ligne], http://www.commissairelobby.qc.ca/pdf/CLQ_depliantTCP.pdf, (page consultée le 24 avril 2012).

Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, (2011), « Le mandat de la commission », *CEIC*, [En ligne], <https://www.ceic.gouv.qc.ca/la-commission/mandat.html>, (page consultée le 20 novembre 2016).

Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, (2011), « Discours de clôture », *Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contacts publics dans l'industrie de la construction*, [En ligne], <https://www.ceic.gouv.qc.ca/la-commission/discours-de-cloture.html>, (page consultée le 29 novembre 2016).

DOYON, Jean-Michel, (2008), *Consultations en regard de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, Québec, Assemblée Nationale du Québec.

Gendarmerie Royale Canadienne, (2016), « Grand public- Comment prévenir et signaler la corruption », *Gendarmerie Royale Canadienne*, [En ligne], <http://www.rcmp-grc.gc.ca/fr/corruption/information-a-lintention-du-grand-public>, (page consultée le 10 avril 2019).

Gouvernement du Canada, (2017), « Exposé présenté au symposium de l'OCDE sur le lobbying : renforcer la transparence et la responsabilité », *Gouvernement du Canada*, [En ligne], www.oecd.org/fr/gouvernance/ethique/38947737.pdf, (page consultée le 1 janvier 2019).

Gouvernement du Canada, (2018) « loi sur le parlement du Canada », *Gouvernement du Canada*, [En ligne], <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/p-1/index.html>, (page consultée le 20 janvier 2019).

Gouvernement du Canada, (2018), « loi sur l'emploi dans la fonction publique », *Gouvernement du Canada*, [En ligne], <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/P-33.01/page-1.html>, (page consultée le 20 janvier 2019).

Gouvernement du Canada, (2019), « les lois constitutionnelles de 1867 à 1982 », *Gouvernement du Canada*, [En ligne], <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/const/page-4.html#h-17>, (page consultée le 21 mars 2019).

Gouvernement du Canada, (2004), « Loi sur l'enregistrement des lobbyistes », *Gouvernement du Canada*, [En ligne], <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/L12.4/20030702/P1TT3xt3.html>, (page consultée le 23 novembre 2018).

Gouvernement du Québec, (2019), « Commissaire à la lutte contre la corruption (Unité permanente anticorruption) », *Gouvernement du Québec*, [En ligne], <http://www4.gouv.qc.ca/fr/Portail/citoyens/programmeservice/Pages/Info.aspx?sqctype=mo&sqcid=443>, (page consultée le 3 avril 2019).

Gouvernement de l'Ontario, (2012), « Loi de 2010 sur la responsabilisation du secteur parapublic », *Gouvernement de l'Ontario*, [En ligne], http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/french/elaws_statutes_10b25_f.htm, Gouvernement Ontario, (page consultée le 5 Janvier 2013).

Gouvernement de l'Ontario, (2015), « Loi de 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes », *Gouvernement de l'Ontario*, [En ligne], <https://www.ontario.ca/fr/lois/loi/98127>, (page consultée le 23 janvier 2014).

Gouvernement de l'Ontario, (2018), « Loi de 2006 sur la fonction publique de l'Ontario », *Gouvernement de l'Ontario*, [En ligne], <https://www.ontario.ca/fr/lois/loi/06p35>, (page consultée le 20 janvier 2019).

Le Bureau du commissaire à l'intégrité, (2010), « Restriction prévue par la *Loi de 2010* sur la responsabilisation du secteur parapublic quant au paiement de lobbyistes par des fonds publics », *Le bureau du commissaire à l'intégrité*, [En ligne], <http://www.oico.on.ca/fr/accueil/enregistrement-des-lobbyistes/bulletins-d-interpr%C3%A9tation/restriction-pr%C3%A9vue-par-la-loi-de-2010-sur-la-responsabilisation-du-secteur-parapublic-quant-au-paiement-de-lobbyistes-par-des-fonds-publics>, (page consultée le 30 décembre 2016).

Le Bureau du commissaire à l'intégrité, (2014), « Enregistrement des lobbyistes », *Le Bureau du commissaire à l'intégrité*, [En ligne], <http://www.oico.on.ca/fr/accueil/enregistrement-des-lobbyistes>, (page consultée le 23 janvier 2014).

Le Bureau du commissaire à l'intégrité, (2017), « Examen des dépenses – Aperçu », *Le Bureau du commissaire à l'intégrité*, [En ligne], <http://www.oico.on.ca/fr/accueil/examen-des-d%C3%A9penses>, (page consultée le 2 décembre 2017).

Le Bureau du commissaire à l'intégrité, (2017), « Respecter l'éthique parle personnel des ministres », *Le Bureau du commissaire à l'intégrité*, [En ligne], <http://www.oico.on.ca/fr/accueil/ministers'-staff-ethical-conduct/overview-fr>, (page consultée le 2 décembre 2017).

Le Bureau du commissaire à l'intégrité, (2019), « Bulletins d'interprétation et avis consultatifs », *Le bureau du commissaire à l'intégrité*, [En ligne], <http://www.oico.on.ca/fr/accueil/enregistrement-des-lobbyistes/bulletins-d-interpr%C3%A9tation>, (page consultée le 4 avril 2019).

Le Bureau du commissaire à l'intégrité, (2019), « Conformité et sanctions », *Le bureau du commissaire à l'intégrité*, [En ligne], <http://www.oico.on.ca/fr/accueil/enregistrement-des-lobbyistes/conformit%C3%A9-et-sanctions>, (page consultée le 4 septembre 2019).

Le Bureau du commissaire à l'intégrité, (2019), « Enregistrement des lobbyistes », *Le bureau du commissaire à l'intégrité*, [En ligne], <http://www.oico.on.ca/fr/accueil/enregistrement-des-lobbyistes/aper%C3%A7u>, (page consultée le 4 avril 2019).

Le Bureau du commissaire à l'intégrité, (2019), « Changement à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes de l'Ontario* pour les lobbyistes-conseils », *Le bureau du commissaire à l'intégrité*, [En ligne], <http://www.oico.on.ca/fr/accueil/enregistrement-des-lobbyistes/aper%C3%A7u/modifications---lobbyistes-conseil>, (page consultée le 4 avril 2019).

Le Bureau du commissaire à l'intégrité de l'Ontario, (2016), « Guide sur la loi de 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes », *Bureau du commissaire à l'intégrité de l'Ontario*, [En ligne], <https://www.oico.on.ca/docs/default-source/default-document-library/guide-sur-la-loi-de-1998-sur-1%27enregistrement-des-lobbyistes.pdf?sfvrsn=0>, (page consultée le 4 avril 2019).

Légis Québec, (2018), « Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme », *Légis Québec*, [En ligne], <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cr/T-11.011,%20r.%201/>, (page consultée le 21 novembre 2018).

Office of clerk, U.S. House of representatives, (1995), « Lobbying Disclosure », *Office of clerk, U.S. House of representatives*, [En ligne], <https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>, (page consultée le 3 janvier 2019).

Office of the Integrity Commissioner of Ontario, (2017), « Encouraging a culture of integrity », *Office of the Integrity Commissioner of Ontario*, [En ligne], <http://www.oico.on.ca/docs/default-source/default-document-library/office-of-the-integrity-commissioner-brochure.pdf?sfvrsn=4>, (page consultée le 5 novembre 2018).

Ontario, (2019), « Loi de 2014 sur la responsabilisation de la transparence du secteur public et des députés », *Ontario*, [En ligne], <https://www.ontario.ca/fr/lois/loi/s14013>, (page consultée le 18 avril 2019).

Parlement du Canada, (2012), « Côté, Michel », *Parlement du Canada*, [En ligne], <http://www.bdp.parl.gc.ca/parlinfo/Files/Parliamentarian.aspx?Item=0A53DDA5-6AF1-4F7F-90C8-319306409B33&Language=F&Section=ALL>, (page consultée le 4 février 2017).

Parti Libéral du Québec, (2020), « Les huit grandes valeurs libérales », *Parti libéral du Québec*, [En ligne], <https://plq.org/fr/8-valeurs-liberales/>, (page consultée le 4 juin 2020).

Parti Québécois, (2017), « Programme du Parti Québécois », *Parti Québécois*, [En ligne], <https://pq.org/wp-content/uploads/2017/12/programme-octobre2017.pdf>, (page consultée le 5 juillet 2020).

Parti Québécois, (2017), « Le Québec : une nation francophone en Amérique du nord », *Parti Québécois*, [En ligne], <https://pq.org/programme?chapitre=4§ion=1>, (page consultée le 5 juillet 2020).

Parti Québécois, (2017), « Faire du Québec une social-démocratie d'avant-garde », *Parti Québécois*, [En ligne], <https://pq.org/programme?chapitre=5>, (page consultée le 5 juillet 2020).

Publication du Québec, (2019), « Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme », *Publication du Québec*, [En ligne], <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/T-11.011>, (page consultée le 19 avril 2019).

Publication Québec, (2018), « Loi sur la fonction publique », *Publication Québec*, [En ligne], <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showDoc/cs/F-3.1.1?&digest=>, (page consultée le 20 janvier 2019).

Publication Québec, (2020), « Loi concernant la lutte contre la corruption », *Publication Québec*, [En ligne], <http://www4.gouv.qc.ca/fr/Portail/citoyens/programme-service/Pages/Info.aspx?sqctype=mo&sqcid=443>, (page consultée le 4 avril 2019).

Parti conservateur du Canada, (2020), « Notre histoire », *Parti conservateur du Canada*, [En ligne], <https://www.conservateur.ca/about-us/historique-et-mission/>, (page consultée le 3 juin 2020).

Parti conservateur du Canada, (2020), « Enoncé politique », *Parti conservateur du Canada*, [En ligne], <https://cpcassets.conservative.ca/wp-content/uploads/2020/02/03153656/4de8273edc0d370.pdf>, (page consultée le 4 juin 2020).

Registre des lobbyistes, (2019), « Rôles du conservateur et du commissaire au lobbyisme », *Registre des lobbyistes*, [En ligne], <https://www.lobby.gouv.qc.ca/servicespublic/informationnel/ToutSavoir/Conservateur.aspx>, (page consultée le 9 avril 2019).

Registre des lobbyistes, (2019), « Bulletin d'interprétations », *Registre des lobbyistes*, [En ligne], <https://www.lobby.gouv.qc.ca/servicespublic/informationnel/Inscription/Bulletins.aspx>, (page consultée le 19 avril 2019).

Registre des lobbyistes du Québec, (2019), « Mission », *Registre des lobbyistes du Québec*, [En ligne], <https://www.lobby.gouv.qc.ca/servicespublic/informationnel/ToutSavoir/Mission.aspx>, (page consultée le 18 avril 2019).

ROSS, Paul, (2019), « La loi sur l'enregistrement des lobbyistes : application et efficacité », *Gouvernement Canada*, [En ligne], http://publications.gc.ca/collections/Collection/GomeryII/Etudes2/fr_CISPAA_Vol2_5.pdf, (page consultée le 3 septembre 2019).

ROUTHIER, Jean-François, (2019), *Simplicité, Clarté, Pertinence et Efficacité : réforme de l'encadrement du lobbyisme*, Québec, Commissaire au lobbyisme, 2019, 219 pages.

ROUTHIER, Jean-François, (2018), « Avis n° 2018-01 du commissaire au lobbyisme : les regroupements formés d'organismes à but non lucratif composés majoritairement d'entreprises à but lucratif ou de représentants de telles entreprises », *Commissaire au lobbyisme*, [En ligne], https://www.commissairelobby.qc.ca/loi-et-reglements/avis-du-commissaire-au-lobbyisme/avis/news/avis-n-2018-01-du-commissaire-au-lobbyisme-les-regroupements-formes-dorganismes-a-but-non-lucrat/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=bbe1ad0396968004b6a0c76f7aa61fb9, (page consultée le 21 novembre 2018).

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, (2016), « Plan d'action sur l'imputabilité fédérale, avril 2016 », *Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada*, [En ligne], <https://www.tbs-sct.gc.ca/faa-lfi/docs/ap-pa/ap-pa00-fra.asp>, (page consultée le 20 février 2017).

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, (2016), « Renforcer la loi sur l'enregistrement des lobbyistes », *Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada*, [En ligne], <https://www.tbs-sct.gc.ca/faa-lfi/fs-fi/16/04fs-fi-fra.asp>, (page consultée le 20 janvier 2017).

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, (2016), « Communiqués de presse », *Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada*, [En ligne], <https://www.tbs-sct.gc.ca/faa-lfi/media/media-fra.asp>, (page consultée le 20 janvier 2017).

Uslegal, (2019), « Federal Regulation of Lobbying Act of 1946 Law and Legal Definition », *Uslegal*, [En ligne], <https://definitions.uslegal.com/f/federal-regulation-of-lobbying-act-of-1946/>, (page consultée le 3 janvier 2019).

- **France**

Adéquation, (2008), « Chronologie des évolutions réglementaires du lobbying en France et dans les institutions de l'Union européenne », *Adéquation*, [En ligne], http://www.adequations.org/IMG/article_PDF/article_781.pdf, (page consultée le 15 février 2012).

Adéquation, (2009), « Les règles d'encadrement des groupes d'intérêts décidées par l'Assemblée nationale sont insuffisantes », *Adéquation*, [En ligne], <http://www.adequations.org/spip.php?article1143>, (page consultée le 22 mai 2012).

Assemblée nationale, (2013), « Rapport : Au nom du groupe de travail sur les lobbies à l'Assemblée nationale » *Assemblée Nationale*, [En ligne], http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/rapport_bureau_2013.pdf, (page consultée le 15 novembre 2014).

Assemblée nationale, (2007), « Proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale pour établir des règles de transparence concernant les groupes d'intérêt », *Assemblée nationale*, [En ligne], <http://www.assemblee-nationale.fr/13/propositions/pion0156.asp>, (page consultée le 4 janvier 2019).

Assemblée nationale, (2019), « Déontologue de l'Assemblée nationale », *Assemblée nationale*, [En ligne], http://www2.assemblee-nationale.fr/qui/deontologie-a-l-assemblee-nationale#node_22146, (page consultée le 5 septembre 2019).

Assemblée nationale, (2018), « Représentants d'intérêt : code de déontologie », *Assemblée nationale*, [En ligne], http://www2.assemblee-nationale.fr/14/representant-d-interets/repre_interet, (page consultée le 26 novembre 2018).

Assemblée nationale, (2019), «représentants d'intérêt à l'Assemblée nationale », *Assemblée nationale*, [En ligne], http://www2.assemblee-nationale.fr/14/representant-d-interets/repre_interet, (page consultée le 9 septembre 2019).

Assemblée nationale, (2017), « Déontologie à l'Assemblée nationale », *Assemblée Nationale*, [En ligne], <http://www2.assemblee-nationale.fr/qui/deontologie-a-l-assemblee-nationale>, (page consultée le 31 octobre 2018).

Assemblée Nationale, (2006), « Proposition de résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale pour établir des règles de transparence concernant les groupes d'intérêts», *Assemblée nationale*, [En ligne], <http://www.assemblee-nationale.fr/12/propositions/pion3399.asp>, (page consultée le 29 juin 2012).

Assemblée Nationale, (2009), « Représentant d'intérêts à l'Assemblée nationale », *Assemblée nationale*, [En ligne], <http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/index.asp>, (page consultée le 11 février 2012).

Assemblée nationale, (2013), « Rapport présenté par Christophe Sirugue, président de la délégation chargé des représentants d'intérêts et des groupes d'études », *Assemblée nationale*, [En ligne], http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/rapport_bureau_2013.pdf, (page consultée le 27 novembre 2018).

Assemblée nationale, (2013), « Rapport présenté par M. Christophe SIRUGUE, Président de la délégation chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études », *Assemblée nationale*, [En

ligne], http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/rapport_bureau_2013.pdf, (page consultée le 3 septembre 2019).

Association Française en Conseil de lobbying et en Affaires publiques, (2017), « Introduction », *Association Française en Conseil de lobbying et en Affaires publiques*, [En ligne], <http://www.afcl.net/>, (page consultée le 2 avril 2019).

Association professionnelle des responsables des Relations avec les Pouvoirs Publics, (2017), « Qui sommes-nous ? », *Association professionnelle des responsables des Relations avec les Pouvoirs Publics*, [En ligne], <http://www.arpp.net/presentation/qui-sommes-nous/>, (page consultée le 2 avril 2019).

Avocats lobbyistes, (2017), « Notre déontologie professionnelle », *Avocats lobbyistes*, [En ligne], https://www.avocats-lobbying.com/Notre-deontologie-professionnelle_a20.html, (page consultée le 10 Janvier 2019).

Barreau de Paris, (2017), « Règlement du Barreau de Paris », *Barreau de Paris*, [En ligne], 2019, <http://www.avocatparis-bdd.org/ribp.htm>, (page consultée le 10 janvier 2019).

CHARIE, Jean-Paul, (2008), « Rapport d'information sur le lobbying », *Assemblée nationale*, [En ligne], <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i0613.asp>, (page consultée le 12 avril 2012).

Sénat, (2012), Code de conduite applicable aux groupes d'intérêt au Sénat, *Sénat*, [En ligne], http://www.senat.fr/code_de_conduite.pdf, (page consultée le 14 février 2012).

Déontologie de l'Assemblée nationale, (2017), « Code de déontologie », *Déontologie de l'Assemblée nationale*, [En ligne], <http://www2.assemblee-nationale.fr/qui/deontologie-a-l-assemblee-nationale#article-4>, (page consultée le 20 janvier 2019).

GROSSKOT, Arlette, (2007), « Proposition de résolution tendant à modifier la Règlement de l'Assemblée nationale pour établir des règles de transparence concernant les groupes d'intérêts », *Assemblée nationale*, [En ligne], <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/propositions/pion0156.pdf>, (page consultée le 15 janvier 2012).

Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique, (2016), *Haute Autorité pour la Transparence de la Vie publique*, « Une institution indépendante », [En Ligne], <https://www.hatvp.fr/la-haute-autorite/qui-sommes-nous/une-institution-independante/>, (page consultée le 31 octobre 2018).

Haute Autorité de la Transparence pour la Vie Publique, (2016), « une définition stricte », *Haute Autorité de la Transparence pour la Vie Publique*, [En ligne], <https://www.hatvp.fr/la-haute-autorite/lencadrement-du-lobbying/definition-strict/>, (page consultée le 28 novembre 2018).

Legifrance le service public de la diffusion du droit, (2017), « Décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêt », *Legifrance le service public de la diffusion du droit*, [En ligne],

<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2017/5/9/ECFM1706418D/jo/texte>, (page consultée le 25 mars 2019).

Transparency International France, (2016), « loi relative à la transparence, la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique. Analyse et recommandation de Transparency International France », *Transparency International France*, [En ligne], <https://transparency-france.org/wp-content/uploads/2016/12/Analyse-de-la-loi-Sapin-2apr%C3%A8s-d%C3%A9cision-CC-V7.pdf>, (page consultée le 20 janvier 2019).

LARCHER, Gérard, (2009), « efficacité et transparence, des objectifs que le sénat continue de poursuivre », *Sénat*, [En ligne], <http://www.senat.fr/presse/cp20091007.html>, (page consultée le 11 février 2012).

Legifrance,(2016), « LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique », *Legifrance*, [En ligne], 2016, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033558528&categorieLien=id#JORFSCTA000033558530>, (page consultée le 3 janvier 2019).

Les républicains, (2019), « Charte des principes fondamentaux des républicains », *Les Républicains*, [En ligne], <https://republicains.fr/wp-content/uploads/2019/11/2019-10-02-IR-charte-principes-fondamentaux.pdf>, (page consultée le 4 juillet 2020).

Le portail de l'Économie, des Finances, de l'Action et des Comptes publics, (2016), « Tout savoir sur la loi #Sapin 2 », *Le portail de l'Économie, des Finances, de l'Action et des Comptes publics*, [En ligne], <https://www.economie.gouv.fr/transparence-lutte-contre-corruption-modernisation>, (page consultée le 4 mars 2019).

Ministère des finances et des comptes publics, (2016) « Projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique », *Ministère des finances et des comptes publics*, [En ligne], https://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/20160330_dp_pjl_sapin2.pdf, (page consultée le 3 avril 2019).

Transparency France, (2014), « Policy paper : Pour un lobbying transparent et démocratique », [En ligne], http://www.transparency-france.org/e_upload/pdf/policypaper_lobbying.pdf, (page consultée le 9 août 2013).

Sénat, (2010), « Arrêté de Questure : définissant les droits d'accès au Palais du Luxembourg des représentants des groupes d'intérêts », *Sénat*, [En ligne], http://www.senat.fr/role/groupes_interets_aq.html, (page consultée le 11 février 2012).

Sénat, (2018), « Les représentants d'intérêts au Sénat », *Sénat*, [En ligne], https://www.senat.fr/role/groupes_interet.html, (page consultée le 5 novembre 2018).

Sénat, (2018), « Guide déontologique du sénateur », *Sénat*, [En ligne], http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/sgp/Comite_de_deontologie/GUIDE_DEONTOLOGIE_SENATEUR_140119_BD.pdf, (page consultée le 21 janvier 2019).

Service central de prévention de la corruption, (2006), « Rapport 2006 du SCPC », *Service central de prévention de la corruption*, [En ligne], <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000017.pdf>, (page consultée le 7 avril 2019).

Transparency International, (2014), « Transparence et intégrité du lobbying, un enjeu démocratique. Etat des lieux citoyen sur le lobbying en France », *Transparency International*, [En ligne], https://www.transparency-france.org/wp-content/uploads/2016/04/Rapport-Lobbying-en-France_Octobre-2014.pdf, (page consultée le 16 novembre 2016).

Transparency International, (2013), *Transparency International*, « Baromètre mondial de la corruption », [En ligne], www.transparency.org/gcb2013/country/?country=france, (page consultée le 15 novembre 2016).

Transparency International, (2015), « Indice de perception de la corruption 2015 », *Transparency International*, [En ligne], <http://www.transparency.org/cpi2015#results-table>, (page consultée le 1 novembre 2016).

Transparency International, (2016), « Indice de perception de la corruption », *Transparency International*, [En ligne], <http://www.transparency.org/research/cpi/>, (page consultée le 1 novembre 2016).

Transparency France, (2013), « Moralisation de la vie publique : quelle contribution peut apporter le Parlement ? », [En ligne], <http://www.transparency-france.org/observatoire-ethique/2013/02/05/moralisation-de-la-vie-publique-quelle-contribution-peut-apporter-le-parlement-%E2%80%93-les-actes-du-colloque-sont-en-ligne/>, (page consultée le 15 mars 2017).

Transparency International France, (2016), « Loi relative à la transparence, la lutte contre la corruption, et la modernisation de la vie économique. Analyse et recommandation de Transparency International France », *Transparency International France*, p.2-11.

Transparency International, (2012), « Un an après, le bilan par TI France de l'encadrement du lobbying au Sénat », *Transparency International*, [En ligne], http://www.transparencefrance.org/ewb_pages/div/Encadrement_du_lobbying.php, (page consultée le 2 janvier 2012).

Vie publique au cœur du débat public, (2017), « Loi sapin II : vers un contrôle accru des lobbies ? », *Vie publique au cœur du débat public*, [En ligne], <https://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/rub1992/loi-sapin-ii-vers-contrôle-accru-lobbies.html>, (page consultée le 25 mars 2019).

- **Union européenne**

ALTER-EU, (2010), « Bursting the Brussels bubble. The battle to expose corporate lobbying at the heart of the EU », *ALTER-EU*, [En ligne], <https://www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/bursting-the-brussels-bubble.pdf>, (page consultée le 3 janvier 2017).

ALTER-EU, (2012), « Dodgy Data. Time to fix the EU's transparency register », *ALTER-EU*, [En ligne], <https://www.alter-eu.org/documents/2012/06/dodgy-data>, (page consultée le 3 janvier 2017).

ALTER-EU, (2013), « Who's driving the agenda at DG enterprise and Industry ?The dominance of corporate lobbyists in DG's Enterprises expert groups », *ALTER-EU*, [En ligne], <https://alter-eu.org/sites/default/files/documents/DGENTR-driving.pdf>, (page consultée le 25 janvier 2017).

ALTER-EU, (2013), « Rescue the register ! How to make EU lobby transparency credible and reliable », *ALTER-EU*, [En ligne], <https://www.alter-eu.org/documents/2013/06/rescue-the-register>, (page consultée le 13 janvier 2017).

Association Adéquation, (2013), « Chronologie des évolutions réglementaires du lobbying en France et dans les institutions de l'UE », *Association Adéquation*, [En ligne], 2013, <http://www.adequations.org/spip.php?article781>, (page consultée le 2 avril 2013).

Commission des communautés européennes, (2007), « Communication de la commission suivi du Livre vert « initiative européenne en matière de transparence », *Commission des communautés européennes*, [En ligne], https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-civilsociety-com2007127-200703-21_en.pdf, (page consultée le 18 avril 2019).

Commission des communautés européennes, (2011), « Gouvernance européenne - Un livre blanc », *Commission des communautés européennes*, [En ligne], <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2001/FR/1-2001-428-FR-F1-1.Pdf>, (page consultée le 5 février 2016).

Commission européenne, (2007), « Livre vert sur l'Initiative européenne en matière de transparence », *Commission européenne*, [En ligne], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114521>, (page consultée le 3 février 2016).

Commission européenne, (2006), « Livre vert : Initiative européenne en matière de transparence », *Commission européenne*, [En ligne], http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_194_fr.pdf, (page consultée le 15 janvier 2015).

Commission européenne, (2019), « Registre de transparence », *Commission européenne*, [En ligne], https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register_fr, (page consultée le 1 janvier 2019).

Commission européenne, (2019), « Registre des groupes d'experts de la Commission et d'autres entités similaires », *Commission européenne*, [En ligne], <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=faq.faq&aide=2&Lang=FR>, (page consultée le 2 avril 2019).

Conseil de l'Union européenne, (2017), « Registre de transparence : le Conseil arrête un mandat de négociation », *Conseil de l'Union européenne*, [En ligne], <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/12/06/transparency-register-council-agrees-mandate-for-negotiations/>, (page consultée le 3 janvier 2017).

EUR-Lex, (2008), « Livre vert sur l'initiative européenne en matière de transparence », *EUR-Lex*, [En ligne], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114521>, (page consultée le 3 septembre 2019).

EUR-Lex, (2014), « Accord entre le Parlement européen et la Commission européenne sur le registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne », *EUR-Lex*, [En ligne], [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:32014Q0919\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:32014Q0919(01)), (page consultée le 3 Avril 2012).

EUR-Lex, (2011), « Accords interinstitutionnels », *Journal officiel de l'Union européenne*, [En ligne], <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:191:0029:0038:FR:PDF>, (page consultée le 5 novembre 2014).

EUR-Lex, (2011), « Accord interinstitutionnel sur un registre commun de transparence », *Parlement Européen*, [En ligne], <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0222+0+DOC+XML+V0//FR>, (page consultée le 5 novembre 2014).

EUR-Lex, (2015), « Glossaire de synthèse », *EUR-Lex*, [En ligne], https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/subsidiary_powers.html?locale=fr, (page consultée le 4 avril 2019).

EUR-Lex, (2016), « Répartition des compétences au sein de l'Union européenne », *EUR-Lex*, [En ligne], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0020>, (page consultée le 21 mars 2019).

EUR -Lex, (2012), « Traité de fonctionnement de l'Union européenne », *EUR-Lex*, [En ligne], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>, (page consultée le 18 avril 2019).

EUR -Lex, (2019), « Traité de l'Union européenne », *EUR-Lex*, [En ligne], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT>, (page consultée le 18 avril 2019).

EUR-Lex, (2013), « Règlement (UE, Euratom) n° 1023/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le statut des fonctionnaires de l'Union européenne et le régime

applicable aux autres agents de l'Union européenne », *EUR-Lex*, [En ligne], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32013R1023>, (page consultée le 3 octobre 2018).

EUR-Lex, (2014), « Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen et la Commission européenne sur le registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne », *EUR-Lex*, [En ligne], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32014Q0919%2801%29>, (page consultée le 15 novembre 2018).

EUR-Lex, (2018), « Rapport annuel sur le fonctionnement du registre de transparence 2018 », *EUR-Lex*, [En ligne], <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/transparency/fr-annual-report-on-the-operations-of-the-transparency-register-2018.pdf>, (page consultée le 15 janvier 2019).

Europa, (2005), « Communication à la Commission M. Le président, Mme Wallström, M.Kallas, Mme Hübneret Mme Fischer Boel proposant le lancement d'une initiative européenne en matière de transparence », *Europa*, [En ligne], <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2005/FR/2-2005-1300-FR-5-0.Pdf>, (page consultée le 2 janvier 2019).

Journal officiel de l'Union européenne, (2014), « Accord entre le Parlement européen et la Commission européenne sur le registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne », *Journal officiel de l'Union européenne*, [En ligne], [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0919\(01\)&from=FR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0919(01)&from=FR), (page consultée le 28 novembre 2018).

Le Parlement européen depuis 1979, (2013), « Composition du Parlement européen depuis 1979 », *Parlement européen*, [En ligne], <http://www.europe-politique.eu/parlement-europeen.htm>, (page consultée le 20 janvier 2017).

OCDE (2011), *Lobbying, pouvoirs publics et confiance, Volume 1 : Quel cadre législatif pour plus de transparence ?* Éditions OCDE, [En ligne], <http://dx.doi.org/10.1787/9789264073395-fr>, (page consultée le 22 Janvier 2013).

OCDE, (2019), « Lobbying », *OCDE*, [En ligne], 2019, <https://www.oecd.org/fr/gov/ethique/lobbying.htm>, (page consultée le 3 septembre 2019).

OCDE, (2011), « Lobbying : éléments de base pour plus de transparence et responsabilité » *OCDE*, [en ligne], https://read.oecd-ilibrary.org/governance/lobbying-pouvoirs-publics-et-confiance-volume-1/lobbying-elements-de-base-pour-plus-de-transparence-et-de-responsabilite_9789264073395-5-fr#.WK7vFX_3bYs#page1, (page consultée le 3 mars 2013).

OCDE, (2011), « Transparence et Intégrité dans les pratiques de Lobbying », *OCDE* [En ligne], <https://www.oecd.org/fr/gouvernance/ethique/Transparence-et-Int%C3%A9grit%C3%A9-dans-les-pratiques-de-Lobbying.pdf>, (page consultée le 4 avril 2014).

OCDE, (2011), « Lobbying, Governments and Public Trust: Vol 1 Increasing Transparency Through legislation », *OECD*, [En ligne], <https://www.oecd.org/publications/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1-9789264073371-en.htm>, (page consultée le 3 janvier 2014).

Parlement européen, (2017), « Résolution du Parlement européen du 14 septembre 2017 sur la transparence, la responsabilité et l'intégrité au sein des institutions européennes », *Parlement européen*, [En ligne], https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0358_FR.html, (page consultée le 5 juin 2017).

Parlement européen, (2016), « Briefing: EU transparency register », *Parlement européen*, [En ligne], [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581950/EPRS_BRI\(2016\)581950_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581950/EPRS_BRI(2016)581950_EN.pdf), (page consultée le 25 novembre 2017).

Parlement européen, (2016), « Rapport sur la révision générale du règlement du Parlement européen », *Parlement européen*, [En ligne], https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0344_FR.html, (page consultée le 22 novembre 2017).

Parlement européen, (2015), « A propos du Parlement : les traités et le Parlement européen », *Parlement européen*, [En ligne], <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fr/20150201PVL00022/Le-PE-et-les-trait%C3%A9s>, (page consultée le 3 janvier 2015).

Parlement européen à votre service, (2015), « Ethique et transparence », *Parlement européen*, [En ligne], <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fr/20150201PVL00050/%C3%89thique-et-transparence>, (page consultée le 15 janvier 2015).

Parlement européen, (2019), « Règlement intérieur du Parlement européen : vers plus de transparence et d'efficacité », [En ligne], <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20190123IPR24128/ep-approves-more-transparency-and-efficiency-in-its-internal-rules>, (page consultée le 18 avril 2019).

Parlement européen, (2008), « Résolution du Parlement européen du 8 mai 2008 sur le développement du cadre régissant les activités des représentants d'intérêt (lobbyistes) auprès des institutions de l'Union européenne », *Parlement européen*, [En ligne], <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0197+0+DOC+XML+V0//FR>, (page consultée le 3 avril 2012).

Parlement européen, (2018), « Transparence », *Parlement européen*, [En ligne], <http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/fr/transparency>, (page consultée le 18 avril 2019).

Parlement européen, (1996), « Deuxième rapport sur les groupes d'intérêt auprès du Parlement européen », *Parlement européen*, [En ligne], <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A4-1996-0200&language=FR>, (page consultée le 4 novembre 2014).

Parlement européen, (1996), « Deuxième rapport sur la modification de l'annexe 1 du règlement concernant la transparence et les intérêts financiers des membres », *Parlement européen* [En ligne], <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A4-1996-0177+0+DOC+XML+V0//FR>, (page consultée le 4 novembre 2014).

Parlement européen, (2018), « New transparency tools for members of the European Parliament », *Parlement européen*, [En ligne], http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/0797dae0-9ac7-4df0-b8f7-de9c16a613ae/2018_06_27_EP_transparency_package_-_proposals_to_strengthen_conditionality.pdf, (page consultée le 17 Janvier 2019).

Parlement européen, (2018), « Registre de transparence : les dirigeants du PE appellent à la poursuite des négociations », *Parlement européen*, [En ligne], <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20180927IPR14517/registre-de-transparence-le-parlement-appelle-a-la-poursuite-des-negociations>, (page consultée le 17 janvier 2019).

Parlement européen, (2014), « Décision du Parlement européen du 15 avril 2014 sur la modification de l'accord interinstitutionnel relatif au registre de transparence », *Parlement européen*, [En ligne], <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0376+0+DOC+XML+V0//FR>, (page consultée le 28 novembre 2018).

Parlement européen, (2014), « Registre de transparence de l'UE », *Parlement européen*, [En ligne], [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/542170/EPRS_BRI\(2014\)542170_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/542170/EPRS_BRI(2014)542170_FR.pdf), (page consultée le 6 novembre 2018).

Parti Populaire Européen, (2019), « Manifeste du PPE », *Parti Populaire Européen*, [En ligne], <https://www.epp.eu/files/uploads/2019/05/EPP-MANIFESTO-2019-FR-compressed.pdf>, (page consultée le 3 juin 2020).

Registre de transparence, (2014), « Pourquoi un registre de transparence ? », *Parlement européen*, [En ligne], http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do;TRPUBLICID-prod=jjKtQs_QkuwRCbr_wWrP87tDR_vqbjmfuFweGy6Cwnpiosq7LSSxU!987657689?locale=fr&reference=WHY_TRANSPARENCY_REGISTER, (page consultée le 5 juin 2013).

Registre de transparence, (2016), « Annual report of the operations on the Transparency Register », *Registre de transparence*, [En ligne], <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/>, (page consultée le 15 mai 2019).

Transparency International, (2015), « Lobbying en Europe : Influence cachée, accès privilégié », *Transparency International*, [En ligne], https://images.transparencycdn.org/images/2015_LobbyingInEurope_EN.pdf, (page consultée le 15 mai 2019).

Sciences Citoyennes, (2009), « Communiqué de presse Réseau ETAL », *Sciences Citoyennes*, [En ligne], <http://sciencescitoyennes.org/communiquede-presse-reseau-etale-1er-octobre-2009/>, (page consultée le 22 mai 2012).

Sciences Citoyennes, (2009), « Compte-rendu de l'audition du Réseau ETAL au Sénat sur la réglementation du lobbying », *Sciences Citoyennes*, [En ligne], <http://sciencescitoyennes.org/compte-rendu-de-laudition-du-reseau-etale-au-senat-sur-la-reglementation-du-lobbying/>, (page consultée le 22 mai 2012).

Socialistes et démocrates, (2018), « Nos combats – nos priorités », *Socialistes et démocrates*, [En ligne], <https://www.socialistsanddemocrats.eu/fr/what-we-stand-for/our-priorities>, (page consultée le 3 juin 2020).

Socialistes et démocrates, (2018), « Un nouveau modèle économique pour une Europe progressiste », *Socialistes et démocrates*, [En ligne], <https://www.socialistsanddemocrats.eu/progressivesociety>, (page consultée le 4 juin 2020).

Socialistes et démocrates, (2018), « Notre Green Deal Européen », *Socialistes et démocrates*, [En ligne], <https://www.socialistsanddemocrats.eu/fr/our-european-green-deal>, (page consulté le 10 juillet 2020).

Sources journalistiques/littérature grise

- **USA-Canada-Québec-Ontario**

Archives de Radio-Canada, (1995), « Affaire airbus : Mulroney poursuit Ottawa », *Archives de Radio-Canada*, [En ligne], http://archives.radio-canada.ca/sante/criminalite_justice/clips/9890/, (page consultée le 5 janvier 2017).

Archives de Radio-Canada, (2004), « Le scandale des commandites », *Archives de Radio-Canada* [En ligne], http://archives.radio-canada.ca/politique/partis_chefs_politiques/clips/11647/, (page consultée le 30 janvier 2017).

Archives de Radio-Canada, (1986), « Favoritisme et scandales chez les conservateurs », *Archives de Radio-Canada*, [En ligne], http://archives.radio-canada.ca/politique/partis_chefs_politiques/clips/11643/, (page consultée le 5 janvier 2017).

Archives de Radio-Canada, (1985), « Thon : odeurs nauséabondes au Parlement », *Archives de Radio-Canada*, [En ligne], http://archives.radio-canada.ca/politique/partis_chefs_politiques/clips/11642/, (page consultée le 3 janvier 2017).

Bilan du siècle « Liste des Premiers ministres de l'Ontario », *Université Sherbrooke*, [En ligne], 2016, <http://bilan.usherbrooke.ca/bilan/liste.jsp?titreListe=117>, (page consultée le 30 décembre 2016).

BOURQUE, Olivier, (2014), « Un lobbyiste de plus pour Prétrolia », *Journal de Québec*, 9 mai 2014.

CARON, Régis, (2014), « Lobby intensif auprès du gouvernement », *Journal de Québec*, [En ligne], <https://www.journaldemontreal.com/2014/05/05/lobby-intensif-aupres-du-gouvernement>, (page consultée le 5 février 2017).

GREWAL, Serge, (2014), « Brampton probing contracts for mayor's pal », *Toronto Star*, 29 mai 2014.

L'Encyclopédie canadienne, (2008), « Steven, Sinclair Mcknight », *L'Encyclopédie canadienne*, [En ligne], <http://www.encyclopediecanadienne.ca/fr/article/stevens-sinclair-mcknight/>, (page consultée le 5 février 2017).

L'Encyclopédie canadienne, (2013), « Brian Mulroney », *L'Encyclopédie canadienne*, [En ligne], <http://www.encyclopediecanadienne.ca/fr/article/brian-mulroney/>, (page consultée le 5 mars 2013).

L'Encyclopédie canadienne, (2019), « Parti libéral », *L'Encyclopédie canadienne*, [En ligne], <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/parti-liberal>, (page consultée le 5 juin 2020).

Le Devoir, (2007), « L'ancien ministre Rock Lasalle s'est éteint », *Le Devoir*, [En ligne], <http://www.ledevoir.com/politique/canada/154078/l-ancien-ministre-rock-lasalle-s-est-eteint>, (page consultée le 2 février 2017).

Le Devoir, (2016), « Robert Coates, ex-ministre sous Mulroney, est décédé », *Le Devoir*, [En ligne], <http://www.ledevoir.com/politique/canada/460160/robert-coates-ex-ministre-sous-mulroney-est-decede>, (page consultée le 20 février 2017).

LAJOIE, Geneviève, (2014), « Le Barreau s'inscrit au registre des lobbyistes », *Journal de Québec*, 25 avril 2014.

La Presse, (2009), « L'ADQ réclame une commission d'enquête sur la construction », *La Presse*, [En ligne], <http://www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-quebecoise/200904/06/01-844102-ladq-reclame-une-commission-denquete-sur-la-construction.php>, (page consultée le 15 septembre 2016).

La Presse, (2009), « Le rapport Duchesneau pour les nuls », *La Presse*, [En ligne], <http://www.lapresse.ca/actualites/dossiers/crise-dans-la-construction/201110/01/01-4453209-le-rapport-duchesneau-pour-les-nuls.php>, (page consultée le 15 septembre 2016).

La Presse, (2009), « LADQ réclame une commission d'enquête sur la construction », *La Presse*, [En ligne], <http://www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-quebecoise/200904/06/01-844102-ladq-reclame-une-commission-denquete-sur-la-construction.php>, (page consultée le 15 septembre 2016).

LECAVALIER, Charles, « Uber fait appel à CROP pour mettre de la pression », *Journal du Québec*, [En ligne], (2016), <https://www.journaldequebec.com/2016/05/04/uber-fait-appel-a-crop-pour-mettre-de-la-pression>, (page consultée le 4 novembre 2020).

Le Journal de Montréal, (2016), « l'UPAC arrête sept personnes, donc Nathalie Normandeau et Marc-Yves Côté », *Le Journal de Montréal*, [En ligne], <http://www.journaldemontreal.com/2016/03/17/nathalie-normandeau-arretee-par-lupac-1>, (page consultée le 20 novembre 2016).

LEMIEUX, Alain, (2013), « Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme : D'hier à demain », Québec, Mémoire présenté à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale du Québec dans le cadre de la consultation sur les Propositions de modifications à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, Septembre 2013.

LESSARD, Denis, (2009), « La FTQ-Construction sous enquête » *La Presse*, [En ligne], <http://www.lapresse.ca/actualites/national/200903/04/01-833384-la-ftq-construction-sous-enquete.php>, (page consultée le 15 septembre 2016).

LESAGE, Valérie, et MORIN, Annie, (2012), « Lobby controversé auprès du ministre de l'Industrie et du Commerce », *Le Soleil*, vendredi 18 janvier 2012, p. A6.

LESSARD, Denis, (2002), « Un lobbyiste monnaie grassement ses accès auprès du ministre Baril », *La Presse*, Nouvelles générales, jeudi 17 janvier 2002, p. A1.

LESSARD, Denis, (2002), « Un fil ténu entre l'amitié et le lobbying », *La Presse*, Actualités, mardi 22 Janvier 2002, p. A3.

LESSARD, Denis, (2002), « Oxygène 9 continue de voir grand », *La Presse*, Nouvelles générales, samedi 9 février 2002, p. A1.

LESSARD, Denis, (2002), « Oxygène 9 faisait aussi dans le tourisme », *La Presse*, mercredi 10 avril 2002, p. A6.

LEVESQUE, Kathleen, (2002), « Lobbying : le directeur général du PQ a touché 200 000\$ », *Le Devoir*, Les Actualités, samedi 9 février 2002, p. A1.

NGUYEN, Michaël, (2014), « Jugement reporté pour le Dr Gaétan Barrette », *Journal de Québec*, 6 mai 2014.

Notre monde nos histoires, (2012), « Le syndicalisme québécois au 20^e siècle », *Notre monde nos histoires*, [En ligne], http://collections.musee-mccord.qc.ca/scripts/explore.php?Lang=2&tableid=11&tablename=theme&elementid=106_true&contentlong, (page consultée le 15 juin 2012).

Radio-Canada, (2010), « Des liens confirmés entre la mafia et des entrepreneurs », *Radio-Canada*, [En ligne], <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/493149/liens-rizzuto-construction>, (page consultée, le 15 septembre 2016).

Radio-Canada, (2009), « La Ville de Montréal réclame une commission d'enquête publique », *Radio-Canada*, [En ligne], <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/455515/collusion-commission-montreal>, (page consultée le 15 septembre 2016).

Radio-Canada, (2012), « Consultez le rapport de l'unité anticollusion », *Radio-Canada*, [En ligne], <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/565368/rapport-anticollusion>, (page consultée le 15 septembre 2016).

Radio-Canada, (2009), « Commission Charbonneau : un an après, où en sont les procès ? », *Radio-Canada*, [En ligne], <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1000541/commission-charbonneau-proces-boisbriand-faubourg-contrecoeur-roche-laval-honorer>, (page consultée le 20 novembre 2016).

Radio-Canada, (2009), « Consultez le rapport de l'unité anticollusion », *Radio-Canada*, [En ligne], <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/565368/rapport-anticollusion>, (page consultée le 15 septembre 2016).

Radio-Canada, (2009), « Le scandale des commandites », *Radio-Canada*, [En ligne], <http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/actualite/commandites/2.html>, (page consultée le 20 novembre 2016).

Radio-Canada, (2008), « Résultats des élections 2008 », *Radio-Canada*, [En ligne], <http://elections.radio-canada.ca/elections/federales2008/resultats/>, (page consultée le 8 décembre 2016).

- **France**

BEKMEZIAN, Helene, (2014), « la France le mauvais élève du lobbying », *Le Monde*, 21 novembre 2014, Paris.

COURTY, Guillaume, (2010), « 2010 : L'an I du lobbying en France ? », *Le Monde*, [En ligne], https://www.lemonde.fr/idees/article/2010/01/08/2010-l-an-i-du-lobbying-en-france-par-guillaume-courty_1289028_3232.html, (page consultée le 5 novembre 2015).

CONCEPCION, Alvarez, (2017).« Un registre des lobbyistes obligatoire mais édulcoré », *Novethic*, [En ligne], <http://www.novethic.fr/gouvernance-dentreprise/lobbying/isr-rse/un-registre-des-lobbyistes-edulcore-144454.html>, (page consultée le 29 mai 2017).

DEPRIECK, Mathieu, (2013), « Députés, médecins, et bien soignés », *L'express*, No 3248, 2 octobre 2013, p.102-106.

DESAGE, Fabien, (2006) « Comparer pour quoi faire ? », [En ligne], http://ceraps.univ-lille2.fr/fileadmin/user_upload/enseignants/Desage/workingpaper_sur_comparaison.pdf (page consultée le 3 mars 2015).

FLICHY DE LA NEUVILLE, Thomas, (2014), « Lobbying, l'exception française », *Les Echos Le Cercle*, [En ligne], http://archives.lesechos.fr/archives/cercle/2014/07/02/cercle_102747.htm, (page consultée le 4 septembre 2016).

Clémentine, FORISSIER, (2016), « Loi Sapin 2 et lobbying : ce qui peut évoluer à l'Assemblée », *Contexte*, [En ligne], https://www.contexte.com/article/pouvoirs/loi-sapin2-et-lobbying-ce-qui-peut-evoluer-a-l-assemblee-nationale_51456.html, (page consultée le 8 décembre 2016).

JASOR, Muriel, (2013), « Lobbying : bientôt un registre public? », *Les Echos*, [En ligne], <https://business.lesechos.fr/directions-generales/metier-et-carriere/associations-professionnelles-et-reseaux/0202850504921-lobbying-bientot-un-registre-public-7632.php>, (page consultée le 5 septembre 2016).

GAGNEUR, Vincent, (2013), « Lobbies à l'Assemblée : l'âge de raison? », *Les Echos*, [En ligne], http://archives.lesechos.fr/archives/cercle/2013/07/03/cercle_75846.htm, (page consultée le 5 septembre 2016).

LAURENT, Corinne, (2014), « Les groupes de pression parlementaires désormais recensés », *La Croix*, [En ligne], <https://www.la-croix.com/Actualite/France/Les-groupes-de-pression-parlementaires-desormais-recenses-2014-01-05-1084823>, (page consultée le 6 janvier 2017).

LASCOUMES, Pierre, (2013), « Contre l'argent illicite, non aux lois de panique », *Médiapart*, [En ligne], <https://blogs.mediapart.fr/edition/les-invites-de-mediapart/article/170413/contre-largent-illicite-non-aux-lois-de-panique>, (page consultée le 21 février 2019).

LASCOUMES, Pierre, (2016), « Des cris au silence médiatique : les limites de la scandalisation », *Ethique publique*, [En ligne], <https://journals.openedition.org/ethiquepublique/2799#quotation>, (page consultée le 27 février 2019).

LE GOFF, Samuel, (2016), « La Loi Sapin 2, un texte inabouti sur l'encadrement de lobbying », *Contexte*, [En ligne], https://www.contexte.com/article/pouvoirs/la-loi-sapin-2-un-texte-inabouti-sur-lencadrement-du-lobbying_60670.html, (page consultée le 8 décembre 2016).

Le Parisien, (2014), « L'activité des lobbys au crible », *Le Parisien*, 13 mai 2014.

Le politiste, (2019), « Les groupes d'intérêt », *Le politiste*, [En ligne], <https://le-politiste.com/les-groupes-dinteret/>, (page consultée le 4 avril 2018).

MORLIER, Tanguy, (2013), « Lobbying à l'Assemblée ; la transparence n'est rien sans contrôle », *Libération Politique*, 26 mars 2013.

Radio France Inter, (2014), « Les règles se durcissent à l'Assemblée nationale pour les lobbyistes », *Radio France Inter*, émission du jeudi 6 février 2014.

SAUVAGE, Carole, (2013), « Le lobbying encadré à l'Assemblée Nationale », *Jol Press*, 26 novembre 2013.

Le Figaro, (2011), « Servier exclu de l'Assemblée », *Le Figaro*, [En ligne], <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2011/10/12/97001-20111012FILWWW00504-servier-exclu-de-l-assemblee.php>, (page consultée le 29 juin 2012).

SOURICE, Benjamin, (2014) *Plaidoyer pour un contre-lobbying citoyen*, France, Charles Léopold Mayer.

ROUSSEAU, Alain, (2014), « Du lobbying offensif », *Les Echos Le Cercle*, [En ligne], http://archives.lesechos.fr/archives/cercle/2014/07/10/cercle_105090.htm, (page consultée le 4 juin 2018).

Vie publique, « Loi de Chapelier du 14 juin 1791 », *Vie Publique*, [En ligne], 2017, <http://www.vie-publique.fr/documents-vp/loiChapelier.pdf>, (Page consultée le 1 avril 2017).

La communauté des métiers du droit, (2014), « Pierre Olivier Sur assume son rôle de lobbyiste pour l'ensemble des avocats parisiens », *Village de la justice, La communauté des métiers du droit*, [En ligne], <https://www.village-justice.com/articles/Pierre-Olivier-assume-lobbyiste,15940.html>, (page consultée le 10 Janvier 2019).

- **Union européenne**

BENEDETTO, Claudia, (2014), « Le pouvoir occulte les lobbies », *Contrastes de Equipes Populaire*, [En ligne], <http://www.equipespopulaires.be/revue/le-pouvoir-occulte-des-lobbies-mai-2014/>, (page consultée le 3 janvier 2017).

BLANCHARD, Sébastien, (2019), « Encadrement des pratiques de lobbying au plan européen, part ½ état des lieux », *Blog droit européen*, [En ligne], <https://blogdroiteuropeen.com/2017/11/09/encadrement-des-pratiques-de-lobbying-au-plan-europeen-part-1-2-etat-des-lieux-par-sebastien-blanchard/>, (page consultée le 16 avril 2019).

DUCOURTIEUX, Cécile, (2014), « Jean-Claude Juncker veut mieux encadrer les relations avec les lobbyistes », *Le Monde*, [En ligne], https://www.lemonde.fr/economie/article/2014/11/18/m-juncker-veut-mieux-encadrer-les-relations-avec-les-lobbyistes_4525431_3234.html, (page consultée le 15 janvier 2019).

DESCHAMPS, Etienne, (2006), « Interview de Jacques Santer : la démission collective de la Commission européenne » *Sanem*, [En ligne], https://www.cvce.eu/content/publication/2006/12/7/6f9c11de-9702-4cf3-ad8b-193d84978a2b/publishable_fr.pdf, (page consultée le 20 février 2019).

EurActiv, (2013), « Bruxelles veut compliquer la vie des lobbyistes », *EurActiv*, [En ligne], <https://www.euractiv.fr/section/affaires-publiques/news/bruxelles-veut-compliquer-la-vie-des-lobbyistes/>, (page consultée le 3 mai 2018).

EurActiv, (2014), « Le Parlement tient la bride haute au lobbys », *EurActiv*, [En ligne], <https://www.euractiv.fr/section/affaires-publiques/news/le-parlement-tient-la-bride-haute-aux-lobbys/>, (page consultée le 5 mai 2018).

HONORE, Renaud, (2013), « Train Paris-Bruxelles : Lobbying à grande vitesse », Paris, *Les Echos*, 25 octobre 2013.

HONORE, Renaud, (2014), « Juncker veut réduire les zones d'ombre du lobbying », *Les Echos*, [En ligne], 2014, https://www.lesechos.fr/20/11/2014/LesEchos/21818-022-ECH_juncker-veut-reduire-les-zones-d-ombre-du-lobbying.htm#, (page consultée le 16 janvier 2019).

Le Monde, (2011), « Piégés par de faux lobbyistes, trois eurodéputés acceptent de déposer des amendements contre de l'argent », *Le Monde*, [En ligne], https://www.lemonde.fr/europe/article/2011/03/20/pieges-par-de-faux-lobbyistes-trois-eurodeputes-acceptent-de-deposer-des-amendements-contre-de-l-argent_1495941_3214.html, (page consultée le 3 janvier 2019).

MERELLE, Loreline, (2015), « Lobbys à Bruxelles : Juncker veut plus de transparence », *Le Point*, [En ligne], https://www.lepoint.fr/economie/lobbys-a-bruxelles-juncker-veut-plus-de-transparence-09-03-2015-1911485_28.php, (page consultée le 16 janvier 2019).

PETITJEAN, Olivier, (2013), « Lobbying à Bruxelles : une transparence encore très limitée », Bruxelles, *Observation des multinationales*, 28 juin 2013.

QUATREMER, Jean, (1999), « Six mois de grand déballage. Du premier article épinglant la Commission au rapport des sages, récit du scandale. » *Libération*, [En ligne], https://www.liberation.fr/evenement/1999/03/16/six-mois-de-grand-deballage-du-premier-article-epinglant-la-commission-au-rapport-des-sages-recit-du_267647, (page consultée le 20 février 2019).

Toute l'Europe, (2011), « Eurodéputés corrompus : un scandale révélateur », *Toute l'Europe*, [En ligne], <https://www.touteleurope.eu/actualite/eurodeputes-corrompus-un-scandale-revelateur.html>, (page consultée le 20 février 2019).

L'encadrement des lobbyistes au Canada, au Québec, en Ontario, en France, et au sein des institutions européennes

Résumé

Le système fédéral canadien d'encadrement des lobbyistes, mis en place dès 1989 avec l'adoption de la *loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, est souvent cité comme le modèle à atteindre par les Etats démocratiques. Cette thèse vise à comparer ce système d'encadrement, particulièrement abouti, à ceux existants au Québec, en Ontario, en France et au sein des institutions européennes. Trois grands enjeux majeurs sont ainsi analysés dans ce travail de recherche : les raisons structurelles et conjoncturelles justifiant le recours au droit pour encadrer les représentants d'intérêt/lobbyistes dans ces terrains ; le fonctionnement et les acteurs chargés de cette réglementation (analyse des nomenclatures, dispositifs juridiques existants, mise en place d'une administration spécifique, etc.), ainsi que ceux auxquels elle s'applique ; et enfin la variété des formes de réglementation et les effets induits par celle-ci, au regard des objectifs initiaux fixés par les législateurs et les gouvernements. Ce travail universitaire offre une analyse réflexive sur la capacité des législateurs et des gouvernants à atteindre les objectifs fixés initialement par les réglementations en matière de lobbying (limitation de la corruption, et diminution des scandales politiques), à travers l'ambition démocratique d'une transparence plus efficace et plus efficiente.

Mots clefs français : lobbyistes ; encadrement ; réglementation ; lobbying ; Europe ; influence ; décideurs politiques

The regulation of lobbyists in Canada, Quebec, Ontario, France, and the European institutions

Abstract

The Canadian federal system of supervision of lobbyists, put in place in 1989 with the adoption of the Lobbyists Registration Act, is often cited as the model to be pursued by democratic states. This thesis aims to compare this particularly successful regulation system with those existing in Quebec, Ontario, France and within European institutions. Three major issues are thus analyzed in this research work: the structural and cyclical reasons justifying recourse to the law to regulate interest representatives / lobbyists in these fields; the operation and the actors responsible for this regulation (analysis of nomenclatures, existing legal systems, establishment of a specific administration, etc.), as well as those to which it applies; and finally the variety of forms of regulation and the effects induced by it, with regard to the initial objectives set by legislators and governments. This academic work offers a reflective analysis on the ability of legislators and rulers to achieve the objectives initially set by lobbying regulations (limiting corruption, and reducing political scandals), through the democratic ambition of a more effective and efficient transparency.

Keywords: lobbyist ; regulation ; framing ; lobbying ; Europe ; influence ; policy marker

Unité de recherche/Research unit : [...intitulé, adresse, email et Url...]

Ecole doctorale/Doctoral school : *Ecole doctorale des sciences juridiques, politiques et de gestion, n° 74, 1 place Déliot, 59000 Lille, ecodoc.univ-lille2.fr, <http://edocorale74.univ-lille2.fr>*

Université/University : *Université Lille 2, Droit et Santé, 42 rue Paul Duez, 59000 Lille, <http://www.univ-lille2.fr>*