

*Analyse comparée sommaire
du rôle des titulaires de charge publique
dans les activités de lobbyisme*

Jean-Patrice Desjardins

Sous la direction de Luc Bégin,
Yves Boisvert et Steve Jacob

Présenté au Commissaire au lobbyisme du Québec

Institut d'éthique appliquée (IDÉA)
Université Laval

15 décembre 2006

Introduction

Les systèmes parlementaires subissent une pression croissante de la part du public pour réussir à gérer de façon transparente l'articulation des libertés d'expression et d'association, comme principe fondamental de la démocratie, et des principes de bonne gouvernance, soit l'imputabilité, l'égalité d'accès au processus démocratique, l'équité et la transparence.

Cette pression du public exercée sur les institutions politiques et publiques survient habituellement à la suite de crises ou de scandales dévoilés dans les médias, et ces médias n'hésitent jamais à faire la relation entre les groupes d'intérêts, d'une part, et les politiciens et titulaires de charge publique, d'autre part.

Au Québec, comme un peu partout dans le monde, mais davantage dans les systèmes politiques d'inspiration britannique, on nomme « lobbyistes¹ » les représentants de ces groupes d'intérêts qui font des pressions auprès du gouvernement ou des politiciens dans le but de faire avancer des projets de loi, obtenir des contrats, obtenir un mandat ou de changer une politique.

Le but du présent document est de présenter, de façon sommaire, le rôle attendu des titulaires de charge publique dans les activités de lobbyisme. Le champ de la recherche est d'ordre international. Nous avons d'abord étudié la question sous l'angle local (le Québec), puis avons étendu la recherche aux autres provinces canadiennes, en passant par le gouvernement fédéral canadien.

Puis, nous avons examiné la plupart de pays occidentaux (Amérique du Nord, Europe). Quelques autres pays (Asie, Amérique du Sud, Israël) sont inclus dans la présente recherche, selon la documentation disponible en français et en anglais².

Enfin, il faut ajouter les cas particuliers de l'Union européenne, de certains états américains et d'une ville, Toronto. Ces cas ont été retenus car ils apportent des points de vue intéressants.

¹ Chaque système de gestion du lobbyisme possède sa propre définition de ce qu'est un lobbyiste, et le présent document ne présente pas systématiquement toutes ces nuances, sauf lorsque c'est pertinent pour notre recherche.

² Notons que tous les hyperliens cités en note de bas de page étaient actifs en octobre 2006.

Le premier constat que nous avons fait lors de notre recherche est que les pays qui ont un système, des lois ou des règlements régulant les activités des lobbyistes et/ou des groupes d'intérêts forment l'exception. Seulement une minorité des systèmes en place présente un système de régulation formel, la plupart des systèmes étant plutôt d'ordre informel. Dans ce dernier cas, la gestion des relations entre les lobbyistes et les titulaires de charge publique se fait par l'inclusion de clauses spéciales à cet effet dans des codes de conduite (appelés parfois codes d'éthique) de ces titulaires, qu'ils soient des fonctionnaires ou des élus.

Nous avons donc, dans les cas où il y avait présence d'un mécanisme de régulation du lobbyisme officiellement constitué, résumé en quoi consistait le mécanisme (un peu plus d'emphase a été mise pour le Québec et le Canada). Dans un second temps, nous avons tenté de donner une définition de ce qu'est un titulaire de charge publique, question de connaître la portée du mécanisme de régulation du lobbyisme en rapport avec le travail de ces titulaires.

Nous avons ensuite dégagé un tableau sommaire des lois, règles ou codes de conduites associés au rôle du titulaire de charges publiques.

En quatrième lieu, lorsque cela était possible, nous avons tenté de connaître quels sont les comportements attendus et les responsabilités du titulaire face au lobbyisme.

Enfin, dans de rares cas seulement, nous avons présenté des éléments d'un mécanisme de signalement (autre que l'obligation de s'enregistrer pour le lobbyiste, formule reprise dans plusieurs mécanismes de régulation du lobbyisme) de l'activité des lobbyistes. Ici, il est évident que l'information est très sommaire, mais elle vise à fournir des éléments utiles pour notre réflexion à venir sur les scénarios de mécanismes favorisant la responsabilisation des titulaires de charges publiques.

Il est important de mentionner que certains pays n'ont pas de mécanisme de régulation du lobbyisme. C'est le cas de la Belgique, de l'Espagne, du Portugal, de la Suède, de la Grèce, du Danemark, les Pays-Bas. Pour certains des pays n'ayant pas de mécanisme de régulation du lobbyisme, nous avons fourni diverses informations (mesures déontologiques, initiatives en gestion du lobbyisme ou règles de transparence) et une section spéciale est présentée à la fin.

À la fin du document, nous présentons un tableau comparatif des mécanismes formel et informels de gestion du lobbyisme.

Québec

Au Québec, la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*³ a été adoptée le 13 juin 2002. Cette loi a alors créé le poste de Commissaire au lobbyisme dont le mandat est d'assurer la surveillance et le contrôle des activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charge publique.

Les principes à la base de la loi et de ce mécanisme de gestion du lobbyisme sont :

- *La confiance des citoyens (principe central)*
- *La transparence*
- *Égalité d'accès aux institutions publiques*
- *Éthique (honnêteté et professionnalisme)*

En somme, le Québec reconnaît que l'activité du lobbyisme fait partie intégrante du processus démocratique et que les lobbyistes peuvent présenter leur point de vue en toute légitimité, comme c'est le cas pour les citoyens.

La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme définit ce que sont les activités de lobbyisme (« toutes communications orales ou écrites en vue d'influencer les décisions des titulaires de charge publique concernant des objets déterminés ») ainsi que les catégories de lobbyistes (lobbyistes-conseils, lobbyistes d'entreprise et lobbyistes d'organisation).

Depuis le 4 mars 2004, les lobbyistes ont aussi leur *Code de déontologie*⁴, une mesure prévue dans la loi (suivant les articles 36, 37 et 38 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, le commissaire doit, lors de son entrée en fonction, transmettre au président de l'Assemblée nationale un projet de code de déontologie régissant les activités des lobbyistes).

³http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/T_11_011/T11_011.html

⁴<http://www.commissairelobby.qc.ca/commissaire/deontologie>

Un poste de Commissaire au lobbyisme est créé par la loi et son mandat est d'assurer la surveillance et le contrôle des activités de lobbyisme. Le Commissaire au lobbyisme peut procéder à des inspections et à des enquêtes en cas de contravention à la Loi ou au Code de déontologie des lobbyistes et ses interventions peuvent mener à l'imposition de mesures disciplinaires et de sanctions pénales.

Enfin, il faut mentionner le *Registre des lobbyistes*⁵. Ce registre est tenu par le conservateur du registre des lobbyistes. Ce dernier relève du ministère de la Justice du Québec. Le Commissaire au lobbyisme du Québec n'est donc pas responsable de la gestion de ce registre. Les modalités entourant le registre des lobbyistes (forme que doit prendre l'inscription, présentation des formulaires, etc.) sont précisées dans le *Règlement sur le registre des lobbyistes*⁶ (2002).

Définition/portée de ce qu'est un titulaire de charge publique

La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme inclut les députés, ministres, membres du personnel des cabinets politiques et fonctionnaires du gouvernement parmi les personnes désignées comme étant « titulaires de charge publique ».

L'expression « titulaire d'une charge publique » fait référence à toute personne qui travaille dans le domaine public, que ce soit dans les institutions parlementaires, gouvernementales ou municipales. Le titulaire d'une charge publique peut être un élu ou une personne nommée pour exercer des fonctions au sein de l'administration publique.

Le site Internet du Commissaire au lobbyisme⁷ fournit une liste (issue de la loi) de personnes considérées comme titulaires de charge publique :

- les ministres et les députés ainsi que leur personnel (attachés politiques);
- les membres du personnel du gouvernement (sous-ministres, sous-ministres adjoints ou fonctionnaires);

⁵ <https://si1.lobby.gouv.qc.ca/internet/accueil.asp>

⁶ http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/T_11_011/T11_011R1.html

⁷ <http://www.commissairelobby.qc.ca/>

- les responsables d'organismes ou d'entreprises du gouvernement et leur personnel. On dénombre plus de 300 organismes et entreprises gouvernementales (Hydro-Québec, la Caisse de dépôt et de placement du Québec, la Société des alcools du Québec, Loto-Québec, etc.);
- les responsables et le personnel de certains organismes sans but lucratif dont le financement provient principalement du gouvernement et chargés d'octroyer des fonds publics (par exemple, le Fonds de recherche en santé du Québec);
- les maires, les conseillers municipaux ou d'arrondissements, les préfets, les présidents et les autres membres du conseil d'une communauté métropolitaine ainsi que leur personnel (fonctionnaires).

La loi précise (article 7) précise également quelles sont les personnes qui ne sont pas visées. On retrouve dans ce groupe les sénateurs, les députés des autres provinces canadiennes et les membres des conseils de bande.

Cependant, il importe de préciser qu'il n'y aucune obligation dans la loi, pour les titulaires de charge publique, quant à la divulgation de contacts avec des lobbyistes.

Loi, règles, codes associés au rôle du titulaire de charge publique

Il existe plusieurs normes de conduite pour les titulaires de charges publiques au Québec. Nous allons les nommer et retenir quelques éléments importants pour la présente recherche.

Loi sur l'Assemblée nationale

Pour le groupe des titulaires que forment les députés (les élus de l'Assemblée nationale), il y a la *Loi sur l'Assemblée nationale*⁸ (1982).

La section III, soit les articles 61 à 73, traite de la question des conflits d'intérêts des députés. Mais il n'est pas question de lobbyisme dans cette section de la Loi sur l'Assemblée nationale.

⁸http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A_23_1/A23_1.html

Les députés sont de toute façon soumis à la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*.

À la section V de la Loi sur l'Assemblée nationale, soit les articles 82 à 85, on apprend qu'un député peut porter devant l'Assemblée nationale une plainte reprochant à un autre député d'avoir été en situation de conflits d'intérêts ou d'avoir occupé une fonction incompatible avec la loi.

Encore ici, il ne semble pas qu'il soit possible pour un député d'évoquer cette loi pour dénoncer les agissements d'un autre député en matière de lobbyisme. Ce n'est pas l'objectif de la loi, mais il est intéressant de constater le processus de plainte en place.

Loi sur le ministère du Conseil exécutif

La *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*⁹ (1984) vise les administrateurs du gouvernement, autant pour les organismes du gouvernement que ses entreprises.

On retiendra l'obligation, pour ces conseils d'administrations, de se doter d'un code de déontologie qui leur est propre, et qui doit être rendu public.

À l'article 3.0.2, on indique que les conseils d'administration peuvent instaurer des instances et des procédures d'enquête et d'examen concernant les allégations et les situations de comportements susceptibles d'être dérogatoires au code d'éthique et de déontologie.

À l'article 3.0.3, on dit aussi que les codes d'éthique et de déontologie créés doivent prévoir des mécanismes d'application (aspect rétributif du code).

Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics

Le *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics*¹⁰ (1998) a pour objet de tenter de préserver et de renforcer le lien de confiance des citoyens dans l'intégrité et l'impartialité de l'administration publique. Tout comme la loi sur le lobbyisme, il se veut un outil de transparence pour les entreprises et organismes du gouvernement.

Les titulaires visés sont donc les administrateurs publics.

⁹http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/M_30/M30.htm

¹⁰http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/M_30/M30R0_1.htm

Le chapitre II traite des principes d'éthique et des règles de déontologie. Les principes sont les valeurs suivantes : respect du droit, honnêteté, loyauté, prudence, diligence, efficacité, assiduité et équité.

Une de ces valeurs, la loyauté, est centrale dans le travail des administrateurs. L'article 6 stipule que l'administrateur public est tenu à la discrétion sur ce dont il a connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et est tenu, à tout moment, de respecter le caractère confidentiel de l'information ainsi reçue. On ajoute aussi ce détail, qui n'est pas étranger aux questions de lobbying :

Cette obligation n'a pas pour effet d'empêcher un administrateur public représentant ou lié à un groupe d'intérêts particulier de le consulter ni de lui faire rapport, sauf si l'information est confidentielle suivant la loi ou si le conseil d'administration exige le respect de la confidentialité.

Au chapitre VI, on explique tout le processus disciplinaire relié aux administrateurs publics. À l'article 38, on précise que :

L'administrateur public à qui l'on reproche des manquements à l'éthique ou à la déontologie peut être relevé provisoirement de ses fonctions, avec rémunération, par l'autorité compétente, afin de permettre la prise d'une décision appropriée dans le cas d'une situation urgente nécessitant une intervention rapide ou dans un cas présumé de faute grave.

Malheureusement, on ne précise pas par quel mécanisme le reproche aux manquements à l'éthique peut être fait. On peut en déduire que c'est « l'autorité compétente » en la matière, soit le secrétaire général associé responsable des emplois supérieurs, lequel est délégué pour agir en matière de discipline, qui peut recevoir le signalement.

Loi sur la fonction publique

Les fonctionnaires, qui ne sont pas des administrateurs, sont visés par la *Loi sur la fonction publique*¹¹ (1983). Cette loi vise l'application de la mission d'octroi de services de l'état.

On y présente les principes d'éthique (appelés normes d'éthique) et les règles de discipline qui entourent la prestation des services de l'état. La question de la loyauté est, encore ici, centrale, car le fonctionnaire doit porter allégeance envers son employeur.

Les fonctionnaires sont aussi tenus à la discrétion quant à la divulgation d'informations, dans le respect de la loi sur l'accès à l'information.

Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique

Le *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique*¹² (2002) rassemble toutes les règles d'éthique et de discipline applicables dans la Loi sur la fonction publique. Il est entré en vigueur le 21 novembre 2002.

Il est intéressant de mentionner que l'article 5 stipule que, lorsqu'un fonctionnaire constate qu'il se trouve en situation de conflits d'intérêts entre ses intérêts personnels et ceux de l'état, le mécanisme de signalement prévu est celui du dialogue avec le sous-ministre de son ministère ou le dirigeant de l'organisme dont il relève. Pour un sous-ministre, le signalement doit se faire au secrétaire général du Conseil exécutif.

Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités

Enfin, les élus municipaux sont soumis aux articles de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*¹³ (1987).

On y traite, parmi les 889 articles de la loi, des questions d'inhabilité de fonction pour les élus. L'article 304 stipule :

¹¹http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/F_3_1_1/F3_1_1.html

¹²http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/F_3_1_1/F3_1_1R0_3.htm

¹³http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/E_2_2/E2_2.html

Est inhabile à exercer la fonction de membre du conseil de toute municipalité la personne qui sciemment, pendant la durée de son mandat de membre du conseil d'une municipalité ou de membre d'un organisme municipal, a un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la municipalité ou l'organisme.

Non loin des questions de gestions du lobbyisme et du *marché des influences*, la question de l'abus de confiance est traitée à l'article 306 :

Est inhabile à exercer la fonction de membre du conseil de toute municipalité la personne qui sciemment, pendant la durée de son mandat de membre du conseil d'une municipalité ou de membre d'un organisme municipal, profite de son poste pour commettre une malversation, un abus de confiance ou une autre inconduite.

Encore ici, il ne semble pas qu'il soit possible pour un élu municipal d'évoquer cette loi pour dénoncer les agissements d'un autre élu municipal en matière de lobbyisme.

Les directives du Premier ministre (2003)

Le 27 octobre 2003, le Premier ministre du Québec, Jean Charest, présentait ses *directives en matière d'éthique*¹⁴ visant les membres du Conseil exécutif et leur personnel de cabinet (une pratique instaurée par le gouvernement précédent) et qui venait compléter l'infrastructure éthique en place et présentée ci-haut.

La première directive, intitulée *Directive concernant les règles applicables lors de la cessation d'exercice de certaines fonctions pour l'Etat*, s'applique aux ministres, aux députés qui, sans être ministres, sont autorisés à siéger au Conseil des ministres (whip et président du caucus) ainsi qu'au personnel de cabinet de ces personnes, à l'exception des employés de soutien. Cette directive reprend essentiellement celle signée par Bernard Landry à ce sujet le 18 février 2002, mais tient compte de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et du nouveau Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique.

¹⁴ <http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPOF/Octobre2003/27/c5090.html>

La seconde directive, intitulée *Directive sur la transparence et l'éthique relativement à l'exercice des fonctions du personnel des cabinets de ministre*, demande à tous les membres du personnel des cabinets de ministre de prendre connaissance et de s'engager par écrit à respecter les règles d'éthique qui s'appliquent à eux. Il s'agit de dispositions en matière de loyauté et de conflit d'intérêts, de certaines dispositions de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (particulièrement les articles 28 à 32 de la loi sur le lobbyisme) et de la Directive concernant les règles applicables lors de la cessation d'exercice de certaines fonctions pour l'état.

Notons pour les fins de la présente recherche, qu'il n'y véritablement rien de nouveau dans ces directives, sinon que les membres du Conseil exécutif et leur personnel de cabinet font partie des titulaires de charge publique visés par cette directive.

Rôle, comportement attendu et responsabilité du titulaire face au lobbyisme

La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme reconnaît que les communications entre lobbyistes et titulaires de charges publiques sont légitimes et nécessaires dans les processus de décisions publiques, lorsqu'elles sont faites en toute transparence, c'est-à-dire lorsqu'elles sont déclarées dans un registre public. Les titulaires de charges publiques ont en effet à tenir compte des différents points de vue pour prendre leurs décisions dans l'intérêt public.

Le rôle confié aux titulaires de charge publique est celui d'une responsabilité envers un droit du citoyen, soit le droit à l'information que procure aux citoyens la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme appuie les titulaires de charges publiques en leur permettant notamment, par le biais de l'information recueillie sur le registre :

- d'identifier l'interlocuteur (le lobbyiste) qui veut influencer leurs décisions;
- de déterminer les intérêts représentés par le lobbyiste;
- de comprendre la nature des enjeux de dossiers complexes;
- de prendre des décisions éclairées dans l'intérêt public.

Les titulaires d'une charge publique d'une institution parlementaire, gouvernementale ou municipale sont appelés à traiter une grande quantité et diversité de dossiers. Dans le cas où le titulaire doit répondre à des personnes s'adressant à eux pour le compte d'un individu, d'un groupe de personnes, d'une entreprise ou d'une organisation représentant des intérêts particuliers, on parle de relation lobbyiste-titulaire. L'objet de ces contacts est souvent une demande pour modifier des mesures législatives ou administratives, pour réviser la portée d'une loi ou d'un règlement, pour obtenir un permis, une licence ou un avantage financier ou encore pour adopter une nouvelle orientation dans un secteur d'activité déterminé : toutes des activités de lobbyisme, selon la loi québécoise.

On demande aux titulaires de charge publique de savoir reconnaître une activité de lobbyisme. À ce titre, le commissaire au lobbyisme fait un effort de sensibilisation auprès d'eux, comme en témoigne le dernier rapport d'activités du commissaire¹⁵. Aux pages 27 à 34, le rapport fait l'énumération des ministères, organismes et municipalités rencontrées.

Notamment, on leur enseigne (et c'est dans la loi, article 2) que les communications orales ou écrites en vue d'influencer la prise de décision d'un titulaire d'une charge publique, si elles sont effectuées par un lobbyiste, constituent des activités de lobbyisme lorsqu'elles portent sur les objets suivants :

- l'élaboration, la présentation, la modification ou le rejet d'une proposition législative ou réglementaire, d'une résolution, d'une orientation, d'un programme ou d'un plan d'action;
- l'attribution d'un permis, d'une licence ou d'un certificat ou une autre autorisation;
- l'attribution d'un contrat, autrement que dans le cadre d'un appel d'offres public, d'une subvention ou d'un autre avantage pécuniaire ou l'attribution d'une autre forme de prestation déterminée par règlement du gouvernement;
- la nomination d'un administrateur public ou d'un sous-ministre;
- le fait de convenir pour une autre personne d'une rencontre ou d'une entrevue avec un décideur public.

¹⁵ http://si1.commissairelobby.qc.ca/documents/x_fichiers/165_rapport_annuel_05-06.pdf, page 22

Mécanisme de signalement

Le seul mécanisme existant est le registre des lobbyistes. Les lobbyistes ont l'obligation de déclarer dans le registre des renseignements sur leurs activités de lobbyisme (notamment leurs mandats et l'objet de leurs activités) et de les tenir à jour. Il est possible de consulter gratuitement (par Internet) le registre.

La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme ne comporte pas d'obligations particulières pour les titulaires de charge publique, car la Loi régit les activités des lobbyistes et non celles des titulaires de charges publiques.

Plus particulièrement, la Loi n'oblige pas un décideur public à vérifier si un lobbyiste est inscrit dans le registre des lobbyistes. Ce sont les lobbyistes qui ont le devoir de déclarer leurs activités dans le registre des lobbyistes et de respecter les règles lorsqu'ils engagent des activités de lobbyisme auprès des titulaires de charge publique.

Selon le Commissaire au lobbyisme¹⁶, et malgré le fait qu'ils n'ont pas d'obligations légales, les titulaires de charges publiques ont intérêt à souscrire aux objectifs de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Pour ce faire, ils peuvent :

- prendre connaissance de la Loi;
- informer de la Loi les gestionnaires et autre personnel;
- cibler les secteurs ou les programmes dont les activités sont susceptibles de faire l'objet de lobbyisme;
- brosser un portrait de la situation en répondant aux questions suivantes :
 - y a-t-il des lobbyistes dans leurs milieux?
 - qui sont-ils (des ingénieurs, des avocats, des urbanistes, des responsables de relations gouvernementales, etc.)?
 - sur quels dossiers les communications d'influence se font-elles?

¹⁶ <http://www.commissairelobby.qc.ca/titulaires/responsabilites>

- vérifier si des lobbyistes sont inscrits dans le registre;
- évaluer si les façons de faire des lobbyistes respectent la Loi ou le Code de déontologie des lobbyistes;
- inviter les lobbyistes à déclarer leurs activités dans le registre ou à respecter les dispositions du code de déontologie;
- souligner les problèmes particuliers : des personnes de l'extérieur qui agissent à la fois comme lobbyistes et comme conseillers ou encore des membres de comités mis sur pied par une organisation publique et qui profitent de leur statut pour faire du lobbyisme dans cette organisation;
- prévoir l'adoption de règles obligeant ceux qui font des demandes de subventions à indiquer s'ils ont engagé un lobbyiste et, si oui, de préciser s'il est inscrit dans le registre;
- porter une attention particulière à l'article de la Loi qui prévoit que le lobbyiste ne peut pas recevoir une rémunération provenant d'une subvention;
- assurer la conservation de l'information sur les activités de lobbyisme;
- plus largement, poursuivre la réflexion sur les questions éthiques et pourquoi pas, nommer une personne responsable des questions éthiques dans leur environnement.

Canada (gouvernement fédéral)

Le gouvernement canadien possède sa *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*¹⁷ depuis 1989 (année d'entrée en vigueur).

La loi prévoit l'enregistrement des lobbyistes dans un registre. Les lobbyistes (de trois types : *conseil, salariés et pour le compte d'une organisation*) doivent effectuer une déclaration de leur engagement à communiquer avec un titulaire de charge publique afin de tenter de l'influencer ou à ménager pour un tiers une entrevue avec le titulaire d'une charge publique.

Une certaine quantité d'informations (nom, coordonnées, employeur, l'objet de l'engagement, détermination de la mesure en cause, ancien titulaire d'une charge publique, organisme gouvernemental visé, moyens utilisés) doit être divulguée et il faut que les lobbyistes mettent à jour cette déclaration (dans les 30 jours).

Depuis 1997, les lobbyistes doivent également respecter un Code de déontologie¹⁸. Le code consiste en un ensemble de principes (intégrité, honnêteté, franchise et professionnalisme) ceux-ci étant suivis de règles particulières assurant la transparence, la confidentialité et la gestion des conflits d'intérêts.

Les principes présentent, de façon positive, les buts et objectifs à atteindre, sans toutefois définir de normes précises. Quant aux règles, elles précisent les exigences en matière de comportement à adopter dans certaines situations.

Le lobbyiste qui contrevient à la loi, à ses règlements ou au code de déontologie commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, une amende maximale de 25 000 dollars.

Par contre, il semble que les condamnations et enquêtes soient peu fréquentes à Ottawa. D'un côté, une étude¹⁹ publiée en 2001 démontrait un respect élevé de la loi chez les lobbyistes. D'un

¹⁷ <http://lois.justice.gc.ca/fr/L-12.4/250488.html>

¹⁸ http://www.orl-bdl.gc.ca/epic/internet/inlobbyist-lobbyiste.nsf/fr/h_nx00013f.html

¹⁹ *Étude sur le respect de la loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, Bureau du conseiller à l'éthique, 2001, <http://strategis.ic.gc.ca/pics/lrf/kpmgrapport.pdf>

autre côté, les enquêtes sont rares et il semble que seulement quelques enquêtes aient abouti²⁰. Enfin, il n'y a toujours pas de rapport d'ordre statistique à la *Direction générale de l'enregistrement des lobbyistes*²¹.

C'est le directeur des lobbyistes qui est responsable de l'application des dispositions de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes relatives à la divulgation des renseignements ainsi que de la tenue du registre public. Le directeur de l'enregistrement des lobbyistes doit également gérer les enregistrements des lobbyistes.

Avant 2004, soit avec lors de la création par une loi du poste de commissaire à l'éthique, c'était le conseiller à l'éthique (Howard Wilson) qui avait la responsabilité de l'application de la loi sur l'enregistrement des lobbyistes. C'est lui qui rendait annuellement compte au Parlement et le directeur de l'enregistrement des lobbyistes, qui gérait le registre, était sous sa gouverne.

Depuis 2006, il y a aussi une Direction des enquêtes, dont le rôle principal est d'appliquer la loi par l'entremise d'examen administratifs, d'enquêtes et d'analyses de politiques relatives à l'application de la loi.

S'ajoute également à cette structure la Direction des opérations, nouvelle unité qui s'occupe des fonctions d'enregistrement, y compris les services à la clientèle, la consultation, l'interprétation et les services informatiques, ainsi que les communications, la sensibilisation et certaines fonctions administratives.

En septembre 2005 a été mis en place le premier de deux changements structurels majeurs. La *Direction générale de l'enregistrement des lobbyistes*²², qui faisait partie du Secteur fonction de contrôleur et administration d'Industrie Canada, a été créée en tant qu'organisation distincte au sein d'Industrie Canada et rebaptisée le Bureau du directeur des lobbyistes (le Bureau).

Un pas de plus vers une plus grande autonomie du Bureau a été fait en février 2006, lorsque ce dernier a été transféré au portefeuille du président du Conseil du Trésor, en tant qu'entité

²⁰ <http://www.orl-bdl.gc.ca/epic/internet/inlobbyist-lobbyiste.nsf/fr/nx00147f.html#Anchor-Examens-52467>

²¹ <http://www.orl-bdl.gc.ca/epic/internet/inlobbyist-lobbyiste.nsf/fr/nx00043f.html>

²² <http://www.orl-bdl.gc.ca/epic/internet/inlobbyist-lobbyiste.nsf/fr/home>

indépendante, pendant que le gouvernement est à revoir et à renforcer la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes.

Il s'agit plus précisément du projet de loi C-2²³ (partie 1). La non observation des règles et des mesures législatives sur le lobbyisme a particulièrement intéressé le juge John Gomery dans son rapport d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, rendu public le 1er février 2006. Le projet de loi C-2 apporte les modifications suivantes au système d'enregistrement des lobbyistes :

- il donne à la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes un nouveau titre, soit « Loi sur le lobbying » (LL), vraisemblablement parce que l'objectif est de réglementer les activités des lobbyistes et non pas uniquement de les superviser au moyen d'un système d'enregistrement;
- il remplace le Bureau du directeur des lobbyistes par le Commissariat au lobbying, entité indépendante;
- il attribue au nouveau commissaire au lobbying des pouvoirs accrus en matière d'enquête et de production de rapports, ainsi que certains outils d'application de la loi;
- il interdit aux lobbyistes de prendre des engagements qui prévoient des honoraires conditionnels;
- il interdit le lobbyisme aux anciens titulaires d'une charge publique de haut rang pour une période de cinq ans;
- il impose aux lobbyistes des exigences plus strictes en matière de déclaration, surtout en ce qui concerne les rapports entretenus avec les titulaires d'une charge publique de haut rang;
- il impose des amendes plus élevées pour une infraction à la loi;

²³ http://www.faa-lfi.gc.ca/faa-lfi/faa-lfi02_f.asp

- il allonge le délai de prescription applicable aux poursuites par voie de procédure sommaire.

Définition/portée de ce qu'est un titulaire de charge publique

La Loi sur l'enregistrement des lobbyistes définit ainsi ce qu'est un titulaire de charges publiques :

« Agent ou employé de Sa Majesté du chef du Canada ».

La présente définition s'applique notamment :

- a) aux sénateurs et députés fédéraux ainsi qu'à leur personnel;
- b) 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;
- c) aux administrateurs, dirigeants et employés de tout office fédéral, au sens de la Loi sur les Cours fédérales;
- d) aux membres des Forces armées canadiennes;
- e) aux membres de la Gendarmerie royale du Canada.

La loi sur l'enregistrement des lobbyistes définit l'acte de lobbyisme comme étant le fait de « communiquer avec le titulaire d'une charge publique » ou de « ménager pour un tiers une entrevue avec le titulaire d'une charge publique ». Cette communication ou cette entrevue peuvent se faire au sujet d'une série de mesures, dont les suivantes :

- (i) l'élaboration de propositions législatives par le gouvernement fédéral ou par un sénateur ou un député,
- (ii) le dépôt d'un projet de loi ou d'une résolution devant une chambre du Parlement, ou sa modification, son adoption ou son rejet par celle-ci,

- (iii) la prise ou la modification de tout règlement au sens du paragraphe 2(1) de la Loi sur les textes réglementaires,
- (iv) l'élaboration ou la modification d'orientation ou de programmes fédéraux,
- (v) l'octroi de subventions, de contributions ou d'autres avantages financiers par Sa Majesté du chef du Canada ou en son nom,
- (vi) l'octroi de tout contrat par Sa Majesté du chef du Canada ou en son nom;

Il est intéressant de voir ce que signifie « communication » au sens de la (nouvelle) Loi sur le lobbyisme, laquelle élargit la portée de cette notion :

Dans le contexte de la Loi, le terme « communication » désigne la prise de contact, de vive voix ou par écrit, avec le titulaire d'une charge publique. D'après l'ancien texte de loi (avant 2005), les activités qui devaient être déclarées étaient celles qui visaient à « tenter d'influencer...». Les modifications ont fait disparaître cette exigence.²⁴

Loi, règles, codes associés au rôle du titulaire de charges publiques

Le *Code des valeurs et d'éthique de la fonction publique*²⁵ (2003) est le principal document régissant la conduite des fonctionnaires du gouvernement canadien. Le Code énonce les valeurs de la fonction publique, ainsi que les mesures d'observation relatives aux conflits d'intérêts et à l'après-mandat.

Par contre, il n'est nullement question, dans ce code, des relations entre les titulaires de charge publique et les lobbyistes.

En plus des dispositions du présent Code des valeurs, il incombe aux fonctionnaires de respecter toutes les exigences particulières en matière de conduite qui sont contenues dans les lois régissant leur ministère ou leur organisation respective, de même que les dispositions pertinentes d'application plus générale, notamment celles énoncées dans les documents suivants :

²⁴ *Communications avec un titulaire de charge publique fédérale*, bulletin du Bureau du directeur des lobbyistes, <http://corporationscanada.ic.gc.ca/epic/internet/inlobbyist-lobbyiste.nsf/fr/nx00109f.html>

²⁵ http://www.hrma-agrh.gc.ca/veo-bve/code/alternate/vec-cve_f.pdf

- Code criminel du Canada;
- Loi sur le Parlement du Canada²⁶;
- Loi sur l'accès à l'information;
- Loi sur la protection des renseignements personnels;
- Loi sur l'emploi dans la fonction publique²⁷;
- Loi sur la gestion des finances publiques;
- Loi sur les langues officielles et règlement;
- Loi sur les relations de travail dans la fonction publique ;
- Loi prévoyant un mécanisme de divulgation des actes répréhensibles et de protection des divulgateurs dans le secteur public²⁸;
- Guide pour les dirigeants d'organisme²⁹;
- Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs³⁰;
- Lignes directrices sur le Conseil des ministres et les sociétés d'état³¹;
- Le Guide du ministre et du secrétaire d'état³²
- Le Guide du sous-ministre³³

Certaines politiques du Conseil du Trésor sont connexes :

- Politique sur la prévention et le règlement du harcèlement en milieu de travail;
- Politique sur les marchés;

²⁶ <http://lois.justice.gc.ca/fr/P-1/index.html>

²⁷ <http://laws.justice.gc.ca/fr/p-33.01/texte.html>

²⁸ <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?pub=bill&doc=C-11&parl=38&ses=1&language=F&File=14>

²⁹ http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?page=publications&Language=F&doc=mog/cover_f.htm

³⁰ <http://www.sen.parl.gc.ca/seo-cse/fr/Code-f.html>

³¹ http://www.parl.gc.ca/oec/fr/public_office_holders/references/guidelines.asp

³² http://www.pm.gc.ca/grfx/docs/guide_f.pdf

³³ http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Page=Publications&Language=F&doc=gdm-gsm/gdm-gsm_doc_f.htm

- Politique sur la divulgation proactive³⁴;
- Lignes directrices à l'intention des cabinets des ministres (2006)³⁵
- Cadre de responsabilisation de gestion du Secrétariat du Conseil du Trésor³⁶

Il n'y a pas d'article particulièrement consacré aux relations lobbyistes/titulaires de charge publique dans ces textes de lois et politiques, mais il est évident qu'elles ont un certain impact. Par exemple, citons le cas de la Loi sur l'accès à l'information, qui interdit aux fonctionnaires de fournir certaines informations aux lobbyistes.

Nous nous attarderons plutôt sur certains codes et politiques qui ont un lien plus marqué avec le lobbyisme.

Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat

Depuis 1973 (lors de la publication par le gouvernement fédéral d'un livre vert intitulé *Les membres du Parlement et les conflits d'intérêts*) divers principes, lignes directrices et codes ont été adoptés à l'égard de la conduite des titulaires de charge publique au gouvernement canadien. Depuis 1978, ces titulaires de charge publique doivent également respecter des lignes directrices touchant l'après-mandat.

La Loi sur le Parlement du Canada stipule que les principes, règles et obligations en matière d'éthique visant les titulaires de charge publique doivent être déposés devant chacune des chambres du Parlement dans les 30 jours de séance suivant l'entrée en fonction du premier ministre. La dernière version révisée du *Code régissant la conduite des titulaires de charge*

³⁴ http://www.tbs-sct.gc.ca/pd-dp/index_f.asp

³⁵ http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/mg-ldm/gfmo_f.pdf

³⁶ http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/documents/booklet-livret/booklet-livret_f.asp

publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat a été déposée au Parlement en 2006³⁷.

Le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* définit ce qui est assujéti à l'application de ce Code, fournit les lignes directrices, précise les délais à respecter en matière de divulgation et les diverses mesures d'observation en ce qui a trait, par exemple, aux biens et exigibilités, aux cadeaux, marques d'hospitalité et autres avantages, aux activités extérieures et au traitement de faveur.

Le commissaire à l'éthique a entre autres responsabilités, en ce qui a trait aux titulaires de charge publique, le devoir de mettre en œuvre le Code même et d'administrer le registre public (déclaration des cadeaux et placements des députés). Le commissaire à l'éthique peut mener une enquête à la demande d'un parlementaire qui a des motifs de croire qu'un ministre, un ministre d'état, ou un secrétaire parlementaire n'a pas respecté les principes, règles et obligations énoncés dans le Code.

Nous retrouvons, dans ce code, une définition de titulaire d'une charge publique :

(...) même sens que dans la Loi sur le Parlement du Canada :

- a) ministre, ministre d'état ou secrétaire parlementaire;
- b) quiconque, autre qu'un fonctionnaire, travaille pour le compte d'un ministre ou d'un ministre d'état;
- c) titulaire nommé par le gouverneur en conseil, à l'exception :
 - (i) des lieutenants-gouverneurs;
 - (ii) des cadres et du personnel du Sénat, de la Chambre des communes et de la Bibliothèque du Parlement;
 - (iii) des chefs de mission au sens du paragraphe 13(1) de la Loi sur le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international qui sont des personnes nommées ou employées sous le régime de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique;
 - (iv) des juges qui touchent un traitement au titre de la Loi sur les juges;
 - (v) des juges militaires au sens du paragraphe 2(1) de la Loi sur la défense nationale;

³⁷ http://www.parl.gc.ca/oc/fr/public_office_holders/conflict_of_interest/docs/code_f.pdf

- (vi) des officiers de la Gendarmerie royale du Canada autres que le commissaire;
- d) titulaire d'une nomination ministérielle à temps plein désigné comme titulaire d'une charge publique par le ministre compétent.

(...) Les ministres et les secrétaires parlementaires sont assujettis aux dispositions du Code pour tout ce qui touche l'exercice des fonctions et pouvoirs qui leur ont été conférés en tant que ministres et secrétaires parlementaires.

Notons que, dans le respect de l'objet de ce code (à l'article 28), sauf dans le cas d'un ministre, où la période prescrite est de deux ans, il est interdit à un ancien titulaire d'une charge publique, dans l'année qui suit la cessation de ses fonctions « *d'intervenir, contre rémunération ou non, pour le compte ou au nom d'une personne ou d'une entité, auprès d'un ministère, d'un organisme, d'un conseil, d'une commission ou d'un tribunal avec lequel il a eu des rapports officiels directs et importants au cours de l'année ayant précédé la fin de son mandat (...) et d'intervenir auprès d'un ancien collègue faisant encore partie du Cabinet, dans le cas d'un ancien ministre (...)* ».

En plus des restrictions prévues à l'article 28, il est interdit aux anciens ministres, hauts fonctionnaires et membres du personnel du cabinet d'un ministre désignés à l'article 24 d'agir à titre de lobbyistes-conseils ou d'accepter un emploi à titre de lobbyistes salariés pour une période de cinq ans qui suit la cessation de leurs fonctions (article 29).

L'article 32 du même code démontre bien comment il est possible, pour un titulaire, de divulguer une rencontre officielle : « *Le titulaire d'une charge publique qui entretient des rapports officiels avec un ancien titulaire de charge publique qui est ou pourrait être soumis aux mesures énoncées à la présente partie est tenu d'en faire rapport au commissaire à l'éthique, sauf s'il s'agit de services assurés couramment au public. (...) Sur réception du rapport prévu au paragraphe (1), le commissaire à l'éthique vérifie sans délai si l'ancien titulaire d'une charge publique s'est conformé aux mesures d'observation énoncées à la présente partie. (...) Le titulaire d'une charge publique doit s'abstenir d'avoir, dans le cadre d'une transaction, des rapports officiels avec un ancien titulaire d'une charge publique s'il est établi selon le*

paragraphe (2) que celui-ci ne se conforme pas pour cette transaction aux mesures d'observation énoncées à la présente partie. »

Code régissant les conflits d'intérêts des députés

Le 29 avril 2004, la Chambre des communes a adopté le premier *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*³⁸. Ce code fait partie intégrante du *Règlement de la Chambre des communes*³⁹. C'est le commissaire à l'éthique qui gère ce code et il conserve à ses locaux le registre public de tous les sommaires relatifs à la divulgation publique des députés, tel que prescrit dans le Code.

Le commissaire à l'éthique peut donner à un député qui en fait la demande un avis confidentiel par écrit (article 26 du Code) et mener une enquête (article 27 du Code) sur les activités d'un député qui n'aurait peut-être pas respecté ses obligations aux termes du Code. Les rapports d'enquête doivent être déposés à la Chambre des communes.

Lignes directrices sur le Conseil des ministres et les activités à des fins politiques personnelles

Les *Lignes directrices sur le Conseil des ministres et les activités à des fins politiques personnelles*⁴⁰ sont apparues en juin 2002. Ce document complète le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique* en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat, imposant aux ministres, aux ministres d'état et aux secrétaires d'état l'obligation de faire en sorte que toute campagne à la direction, officielle ou non, soit organisée en leur nom de manière à éviter « les conflits d'intérêts réels, potentiels ou apparents ».

Trois des dix principes du Code sont directement pertinents pour ces lignes directrices :

- Normes en matière d'éthique

³⁸ <http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/standingorders/appa1-f.htm>

³⁹ <http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/standingorders/toc-f.htm>

⁴⁰ http://www.parl.gc.ca/oec/fr/public_office_holders/references/personal.asp

(1) Le titulaire d'une charge publique agira avec honnêteté ainsi que selon des normes supérieures en matière d'éthique de façon à préserver et à faire croître la confiance du public dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité du gouvernement.

- Examen public

(2) Il doit exercer ses fonctions officielles et organiser ses affaires personnelles d'une manière si irréprochable qu'elle puisse résister à l'examen public le plus minutieux; pour s'acquitter de cette obligation, il ne lui suffit pas simplement d'observer la loi.

- Intérêt public

(5) Dès sa nomination, il doit organiser ses affaires personnelles de manière à éviter les conflits d'intérêts réels, potentiels ou apparents; l'intérêt public doit toujours prévaloir dans les cas où les intérêts du titulaire entrent en conflit avec ses fonctions officielles.

Appliqués à des activités à des fins politiques personnelles, ces principes ont des conséquences pour un ministre dans quatre domaines, dont l'acceptation des lobbyistes inscrits travaillant à une campagne.

Rôle, comportement attendu et responsabilité du titulaire face au lobbyisme

Une brève remarque, d'abord : la documentation officielle du Bureau du directeur des lobbyistes ne parle en aucun endroit de la façon dont devrait se comporter un titulaire de charge publique. La loi canadienne sur le lobbyiste se soucie presque exclusivement du comportement des lobbyistes.

Parmi tous ces codes et lois présentés dans le chapitre précédent, nous retiendrons un seul aspect qui se rapporte à la relation titulaire/lobbyisme. Dans le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique*, il est question des rapports avec un ancien titulaire de charge publique. Plus précisément, il y a obligation pour le titulaire actuellement actif de faire rapport au Commissaire à l'éthique (article 32):

Obligation de faire rapport

32. (1) Le titulaire d'une charge publique qui entretient des rapports officiels avec un ancien titulaire de charge publique qui est ou pourrait être soumis aux mesures énoncées à la présente partie est tenu d'en faire rapport au commissaire à l'éthique, sauf s'il s'agit de services assurés couramment au public.

(2) Sur réception du rapport prévu au paragraphe (1), le commissaire à l'éthique vérifie sans délai si l'ancien titulaire d'une charge publique s'est conformé aux mesures d'observation énoncées à la présente partie. (3) Le titulaire d'une charge publique doit s'abstenir d'avoir, dans le cadre d'une transaction, des rapports officiels avec un ancien titulaire d'une charge publique s'il est établi selon le paragraphe (2) que celui-ci ne se conforme pas pour cette transaction aux mesures d'observation énoncées à la présente partie.

Nous interprétons cette règle comme s'il s'agissait de faire en sorte que soient divulgués les renseignements nécessaires pour comprendre la relation entre le travail qu'accomplissait auparavant l'ancien titulaire d'une charge publique et la façon dont cette personne aborde maintenant la communication avec les titulaires actuels de charge publique.

Cette règle est donc éclairante, dans le cas où la communication avec le titulaire actuel est une forme de lobbying reconnue par la loi.

Mécanisme de signalement

À la direction de l'enregistrement des lobbyistes du Canada, il existe un processus de plainte.

La Direction des enquêtes a mis au point un ensemble de procédures⁴¹ régissant les examens administratifs et les enquêtes. Les examens administratifs sont entrepris à la suite de demandes ou de plaintes provenant du public, des médias, des députés ou d'organismes, ou lorsque des

⁴¹ Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, rapport annuel 2005-2006, pp. 23-25, <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inlobbyist-lobbyiste.nsf/fr/nx00147f.html>

employés du Bureau du directeur des lobbyistes estiment qu'il pourrait y avoir infraction à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* ou au *Code de déontologie des lobbyistes*.

Un examen administratif n'est pas une enquête officielle. Il a pour seul but de réunir et de vérifier des éléments probants factuels afin de déterminer si une enquête officielle s'impose. Tous les renseignements recueillis au cours d'un examen administratif ou d'une enquête sont détenus conformément aux pratiques gouvernementales de gestion de l'information.

En général, au cours d'un examen administratif, tous les dossiers d'enregistrement dont le Bureau du directeur des lobbyistes a la garde sont passés en revue, ainsi que la correspondance disponible et toute autre forme de communication entre le Bureau et le lobbyiste. Il faut également confirmer au moyen d'entrevues téléphoniques ou en personne, avec les titulaires d'une charge publique, que des activités assujetties à l'enregistrement ont bien eu lieu. Le Bureau peut aussi décider de communiquer avec un lobbyiste au cours d'un examen.

Si l'examen révèle qu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu infraction à la Loi, on informe le directeur des lobbyistes des conclusions de cet examen, afin que des mesures appropriées puissent être prises.

Une plainte peut être déposée par écrit, verbalement ou électroniquement, comme par la transmission d'une télécopie ou d'un courriel provenant de diverses sources (p. ex. le public, les médias, les députés, etc.).

En conclusion, le processus de plainte ne le précise pas explicitement, mais il est évident qu'un titulaire de charge publique (au sens large) pourrait utiliser ce mécanisme pour dénoncer un manquement de la part d'un lobbyiste.

Divulgence des actes répréhensibles

Les fonctionnaires peuvent effectuer une dénonciation, selon un mécanisme défini par la *Loi prévoyant un mécanisme de divulgation des actes répréhensibles et de protection des divulgateurs dans le secteur public*, lorsqu'ils sont témoins d'un acte répréhensible.

Dans la loi, la définition d'un acte répréhensible inclut la dérogation à un code de conduite. Par contre, il faut préciser qu'il s'agit ici de faire une dénonciation face à un acte fautif commis par un titulaire de charge publique. Il faut donc exclure la possibilité, pour un fonctionnaire, de dénoncer un acte fautif (dérogation à la loi sur le lobbyisme ou au code de déontologie des lobbyistes, par exemple) commis par un lobbyiste.

Nous retenons l'aspect intéressant de ce mécanisme de divulgation, piloté par une structure indépendante au gouvernement fédéral (*Bureau de l'agent à l'intégrité*⁴²).

Politique sur la divulgation proactive

La *Politique sur la divulgation proactive*⁴³ est entrée en vigueur le 12 décembre 2003, le Premier ministre ayant annoncé une nouvelle politique sur la divulgation obligatoire des frais de voyage et d'accueil de cadres supérieurs désignés dans la fonction publique canadienne.

Le gouvernement du Canada permet la tenue d'activités d'accueil conformes aux règles et aux principes établis dans les *Lignes directrices à l'intention des cabinets des ministres* et dans la *Politique sur l'accueil du Conseil du Trésor*. Cette politique vise à assurer la tenue d'activités d'accueil économiques et abordables lorsqu'elles facilitent les affaires du gouvernement et sont considérées comme souhaitables sur les plans de la courtoisie et du protocole.

Les informations contenues dans les divulgations des différents ministères sont mises à jour à tous les trois mois, depuis le 31 mars 2004, sur les sites Internet de ces ministères.

Nous retenons l'aspect intéressant de ce mécanisme de divulgation, piloté par le Conseil du trésor, mais qui demande la participation de chaque ministère.

⁴² http://www.pso-bifp.gc.ca/index_f.php

⁴³ http://www.tbs-sct.gc.ca/pd-dp/index_f.asp

Colombie-Britannique

En Colombie-Britannique, le *Registre des lobbyistes*⁴⁴ est « hébergé » par le Procureur général. Il a été créé suivant la *Loi sur le lobbyisme (Lobbyists Registration Act*⁴⁵, 2001). De façon similaire à la loi fédérale, il s'agit ici d'obliger les lobbyistes à enregistrer leurs actions dans un registre public.

Le lobbyisme est défini de façon classique, c'est-à-dire qu'il s'agit d'un acte de lobbyisme lorsqu'une personne rémunérée fait une communication auprès d'un titulaire de charge publique dans le but d'influencer le développement d'une loi, d'un règlement, d'une politique ou pour demander une aide financière auprès du gouvernement. Pour la catégorie des lobbyistes consultants, le seul fait de demander une rencontre avec un titulaire de charge publique est considéré comme du lobbyisme.

Il existe une subtilité, en ce qu'une consultation essentielle à la mise en place d'une politique n'est pas considérée comme du lobbyisme. Ni une réponse à une demande directe de la part du gouvernement, tout comme les communications de routine.

Définition/portée de ce qu'est un titulaire de charge publique

La définition de ce qu'est un titulaire de charge publique inclut les cabinets ministériels, les membres du parlement et leurs employés, tous les fonctionnaires et les administrateurs des organisations gouvernementales.

Par contre, les juges, les agents de paix et les hauts fonctionnaires du parlement (Ombudsman, Commissaire à la protection de la vie privée, etc.) sont exclus de cette définition.

⁴⁴ <http://www.ag.gov.bc.ca/lra/>

⁴⁵ http://www.qp.gov.bc.ca/statreg/stat/L/01042_01.htm

Loi, règles, codes associés au rôle du titulaire de charges publiques

La Colombie-Britannique possède son *Commissaire aux conflits d'intérêts*⁴⁶.

Son rôle est analogue à celui du gouvernement canadien. Il s'agit de conseiller les membres de l'Assemblée législative sur leurs obligations en matière de divulgation des avoirs, dans le but d'éviter les conflits d'intérêts. Le commissaire passe donc en revue les divulgations.

Cette province possède une loi en ce domaine (*The Members' Conflict of Interest Act*⁴⁷) depuis le 21 décembre 1990. Cette loi définit les standards en matière de conduite pour les membres du parlement, propose des mécanismes pour l'identification et la résolution des conflits d'intérêts et, enfin, oblige les élus à divulguer les intérêts financiers

Le commissaire peut aussi faire des enquêtes lorsqu'un citoyen ou un membre du Parlement fait un signalement d'un manquement à la loi. Le commissaire peut émettre des opinions écrites à la suite de ces enquêtes.

Rôle, comportement attendu et responsabilité du titulaire face au lobbyisme

Si le registre des lobbyistes de la province oblige les lobbyistes à s'enregistrer, et s'il offre la possibilité au public de consulter ce registre et même de signaler un manquement, il n'y a cependant rien pour les titulaires de charge publique dans la loi.

Les titulaires de charge publique sont toutefois assujettis à leur code de conduite⁴⁸. On y expose les valeurs principales de la fonction publique. Cependant, on n'y parle pas de la relation avec les lobbyistes.

Mécanisme de signalement

Il est possible, pour le grand public, de rapporter un manquement à la loi sur le lobbyisme.

⁴⁶ <http://www.gov.bc.ca/oci/>

⁴⁷ http://www.qp.gov.bc.ca/statreg/stat/M/96287_01.htm

⁴⁸ http://www.bcpublisherservice.ca/policies/down/standards_of_conduct.pdf

Il suffit d'appeler au Bureau d'enregistrement des lobbyistes ou en passant par le site Internet de l'organisation⁴⁹. On peut aussi faire le signalement par écrit, selon le guide d'interprétation de la loi publié pour le public⁵⁰.

⁴⁹ <http://www.ag.gov.bc.ca/lra/>

⁵⁰ <http://www.ag.gov.bc.ca/lra/pdfs/PublicGuide.pdf>

Nouvelle-Écosse

La Nouvelle-Écosse possède son registre des lobbyistes⁵¹ depuis 2002, suivant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes (*Lobbyists' Registration Act*⁵², 2001). De façon similaire à la loi fédérale, il s'agit ici d'obliger les lobbyistes à enregistrer leurs actions dans un registre public. La loi définit en détails les communications qui sont considérées comme étant du lobbyisme, quels sont les lobbyistes visés et donne une définition de ce qu'est un titulaire de charge publique.

Définition/portée de ce qu'est un titulaire de charge publique

Dans le guide d'enregistrement⁵³, on définit le titulaire de charge publique comme étant les membres du Parlement, leurs employés, les administrateurs et employés des organismes de l'état, les personnes engagées par les cabinets ministériels et employés du gouvernement en général.

Par contre, les juges, les agents de paix et les hauts fonctionnaires du gouvernement (Ombudsman, Commissaire à la protection de la vie privée, etc.) sont exclus de cette définition.

Loi, règles, codes associés au rôle du titulaire de charges publiques

La province possède son *Commissaire aux conflits d'intérêts*⁵⁴. Le commissaire peut initier des enquêtes sur tous les sujets qui touchent la Loi sur la divulgation des députés et des employés de la fonction publique et sur le *Code de conduite des ministres*⁵⁵ (1999).

Rôle, comportement attendu et responsabilité du titulaire face au lobbyisme

Les titulaires de charge publique possèdent aussi leur code de conduite, appelé *Members and Public Employees Disclosure Act*⁵⁶. Il s'agit encore ici d'une obligation à divulguer ses avoirs et de l'encadrement des activités de l'après-mandat.

⁵¹ <http://www.gov.ns.ca/snsmr/lobbyist/>

⁵² http://www.gov.ns.ca/legislature/legc/bills/58th_2nd/3rd_read/b007.htm

⁵³ http://www.gov.ns.ca/snsmr/lobbyist/pdf/Guide_to_Registry_of_Lobbyists.pdf

⁵⁴ http://www.gov.ns.ca/legislature/HOUSE_OF_ASSEMBLY/conflict.html

⁵⁵ <http://www.gov.ns.ca/legislature/members/cabinet/minconduct99.pdf>

Mécanisme de signalement

La province possède sa loi sur la divulgation (*Nova Scotia Whistleblowers Act*⁵⁷, 1991). La loi vise à protéger les dénonciateurs qui sont témoins de la violation de lois, entre autres choses.

Il serait donc possible d'utiliser ce mécanisme de divulgation pour signaler un manquement de la part d'un lobbyiste.

⁵⁶ <http://www.gov.ns.ca/legislature/legc/statutes/membrpub.htm>

⁵⁷ http://www.gov.ns.ca/legislature/legc/bills/58th_3rd/1st_read/b010.htm

Ontario

L'Ontario est une autre province qui possède son système d'enregistrement des lobbyistes⁵⁸. La Loi de 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes⁵⁹ a été promulguée le 15 janvier 1999. De façon similaire à la loi fédérale, il s'agit ici d'obliger les lobbyistes à enregistrer leurs communications par une déclaration auprès du registrateur (sic). La loi définit en détails les communications qui sont considérées comme étant du lobbyisme, quels sont les lobbyistes visés et donne une définition de ce qu'est un titulaire de charge publique.

Le site Internet d'enregistrement des lobbyistes est hébergé et sous la responsabilité du *Bureau du commissaire à l'intégrité*⁶⁰.

Définition/portée de ce qu'est un titulaire de charge publique

La définition générale du «titulaire d'une charge publique» inclut :

- les ministres du Conseil des ministres, les députés de l'Assemblée législative et les membres de leur personnel;
- pratiquement tous les fonctionnaires, sauf ceux qui sont exclus par les règlements;
- les dirigeants, administrateurs et employés d'organismes, de conseils et de commissions du gouvernement provincial (à l'exception des entités du secteur parapublic, comme les hôpitaux, les universités et les institutions des pouvoirs publics locaux);
- les personnes nommées à des charges par décret;
- les membres de la Police provinciale de l'Ontario.

⁵⁸ <http://lobbyist.oico.on.ca/integrity/RegistrationGeneral.nsf/MainFramesWebFr?OpenPage>

⁵⁹ <http://www.canlii.org/on/legis/loi/1998c.27ann./20060928/tout.html>

⁶⁰ <http://oico.on.ca/oic/oicweb2.nsf/OICFramesFr?OpenFrameset>

Les juges, les juges de paix, les hauts fonctionnaires de l'Assemblée législative (par exemple. l'ombudsman et le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée) ne sont pas considérés comme des titulaires de charge publique selon cette loi sur le lobbyisme.

Loi, règles, codes associés au rôle du titulaire de charges publiques

Parmi les titulaires visés, les députés ont leur code issu de la *Loi de 1994 sur l'intégrité des députés*⁶¹. Il s'agit encore ici de la gestion des avoirs des députés et de la prévention des conflits d'intérêts.

La conduite des députés est aussi dépendante de la *Loi sur l'Assemblée législative*⁶², mais il n'est nullement question de lobbyisme, ici. De même pour la *Loi de 2002 sur l'examen des dépenses des ministres et des chefs d'un parti de l'opposition et l'obligation de rendre compte*⁶³.

Enfin, les membres de la fonction publique de l'Ontario ont leur code de conduite (*Rules of conduct for public servants*⁶⁴, 2005), inclut dans la *Loi sur la fonction publique*⁶⁵ (1990). Il contient une série d'actes interdits pour les fonctionnaires (enrichissement personnel, acceptation des cadeaux, divulgation d'informations publiques, divulgation de ses intérêts personnels, etc.). Certains fonctionnaires, notamment ceux qui travaillent dans les cabinets ministériels, doivent faire application des mesures de ce code auprès du commissaire à l'intégrité. Encore ici, il n'est nullement question de lobbyisme.

⁶¹ http://www.e-laws.gov.on.ca/DBLaws/Statutes/French/94m38_f.htm ou [http://lobbyist.oico.on.ca/Integrity/RegistrationGeneral.nsf/06a64411a25236ac852569d700644e20/7d4d816a8d52f94885256aa90046870a/\\$FILE/La%20Loi%20sur%20l%E2%80%99int%C3%A9grit%C3%A9%20des%20d%C3%A9put%C3%A9s.pdf](http://lobbyist.oico.on.ca/Integrity/RegistrationGeneral.nsf/06a64411a25236ac852569d700644e20/7d4d816a8d52f94885256aa90046870a/$FILE/La%20Loi%20sur%20l%E2%80%99int%C3%A9grit%C3%A9%20des%20d%C3%A9put%C3%A9s.pdf)

⁶² http://www.e-laws.gov.on.ca/DBLaws/Statutes/French/90110_f.htm

⁶³ http://www.e-laws.gov.on.ca/DBLaws/Statutes/French/02c34_f.htm

⁶⁴ <http://www.canlii.org/on/laws/regu/1997r.435/20060718/whole.html>

⁶⁵ <http://www.canlii.org/on/legis/loi/p-47/20060928/tout.html>

Rôle, comportement attendu et responsabilité du titulaire face au lobbyisme

Les titulaires de charge publique de l'Ontario ont leur code de conduite⁶⁶ (mentionné ci-haut). Cependant, il n'est pas question de leurs rapports avec des lobbyistes.

Notons qu'une des fonctions du registrateur des lobbyistes est de fournir des conseils et de l'information au sujet du système d'enregistrement aux lobbyistes, aux titulaires d'une charge publique, à la population et à d'autres groupes, notamment les médias.

Mécanisme de signalement

Il y a un fait intéressant issu de la *Loi de 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes*. Parmi les infractions prévues à la loi, les lobbyistes n'ont pas le droit de placer « sciemment le titulaire d'une charge publique dans une situation de conflit d'intérêts réel ou possible ».

Aucune accusation d'infraction à la *Loi de 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes* n'a été portée contre qui que ce soit depuis l'entrée en vigueur de celle-ci le 15 janvier 1999.

Le commissaire à l'intégrité, qui peut déléguer les pouvoirs et les fonctions que lui attribue la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, est responsable de l'administration du registre public. La Loi sur l'enregistrement des lobbyistes stipule que le registrateur (sic) examine tous les enregistrements, relève les omissions et les incohérences, et cherche, au besoin, à obtenir des précisions sur les renseignements que le lobbyiste a fournis, et elle lui confère le pouvoir de vérifier les renseignements transmis. Le registrateur est aussi tenu d'assurer l'accessibilité du public au registre des lobbyistes et de présenter des rapports annuels sur l'application de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes à l'Assemblée législative.

Dans un autre ordre d'idée, La *Loi sur la fonction publique*⁶⁷ ontarienne, mise à jour le 6 février 1998, contient une section (la section IV) entièrement dévolue à la protection des divulgateurs(21). Cette section a été votée par l'Assemblée ontarienne, mais n'a jamais été promulguée.

⁶⁶ <http://www.canlii.org/on/laws/regu/1997r.435/20060718/whole.html>

⁶⁷ http://www.e-laws.gov.on.ca/DBLaws/Statutes/French/90p47_f.htm

L'objet de la loi est de deux ordres :

- protéger les divulgateurs d'actions fautives graves commises par le gouvernement;
- prévoir un moyen de rendre publiques ces allégations.

Une action fautive grave est définie par au moins une des situations suivantes :

- contrevenir à une loi ou à un règlement;
- effectuer de façon délibérée une mauvaise gestion;
- gaspiller les fonds publics;
- commettre un abus de pouvoir;
- mettre en danger la santé ou la sécurité des personnes;
- mettre en danger l'environnement.

Les employés couverts sont ceux du gouvernement de l'Ontario, à l'exclusion des avocats du gouvernement. Le divulgateur bénéficie d'un conseiller accompagnateur. Le dénonciateur bénéficie de l'immunité de poursuite s'il dévoile des informations à l'avocat-conseil.

En interprétant la loi à la lettre, il semble qu'elle vise à protéger les dénonciateurs d'un acte commis par un membre du gouvernement (au sens large). Une infraction commise par un lobbyiste à la loi sur l'enregistrement des lobbyistes ne ferait donc pas partie des actes fautifs.

Terre-Neuve et Labrador

La province de Terre-Neuve/Labrador possède son registre d'enregistrement des lobbyistes⁶⁸, accessible à tous, depuis l'arrivée du *Lobbyist Registration Act*⁶⁹ en 2004. Le *Commissaire au lobbyisme*⁷⁰ gère ce registre et la législation.

De façon similaire à la loi fédérale canadienne, il s'agit ici d'obliger les lobbyistes à enregistrer leurs actions dans un registre public. La loi définit en détails les communications qui sont considérées comme étant du lobbyisme, quels sont les lobbyistes visés et donne une définition de ce qu'est un titulaire de charge publique.

Les lobbyistes ont un code de conduite⁷¹ (qui fait partie de la loi). Ce code pose les principes et valeurs de base de la pratique du lobbyisme et donne quelques obligations concernant la confidentialité dans l'échange d'information et la gestion des conflits d'intérêts.

Définition/portée de ce qu'est un titulaire de charge publique

De façon large, l'expression titulaire de charge publique (public-office holder) englobe les membres du Parlement (élus), le personnel des cabinets, tous les employés nommés par le gouverneur en conseil ou par un ministre, les juges et juges de paix, les membres d'un tribunal administratif, les employés d'un organisme de la Couronne, ainsi que certains employés des réseaux scolaire et médical.

Loi, règles, codes associés au rôle du titulaire de charges publiques

La *Loi sur les conflits d'intérêts (Conflict of interest act*⁷², 1995) fournit un cadre de régulation de la conduite des titulaires de charge publique (il s'agit ici des employés de l'état, donc les non

⁶⁸ <https://lobbyists.eservices.gov.nl.ca/>

⁶⁹ <http://www.hoa.gov.nl.ca/hoa/statutes/124-1.htm>

⁷⁰ <http://www.gs.gov.nl.ca/cca/cr/lobby-commissioner.stm>

⁷¹ <http://www.gs.gov.nl.ca/cca/cr/pdf/lobby/code-conduct.pdf>

⁷² <http://www.hoa.gov.nl.ca/hoa/statutes/C30-1.htm>

élus) en obligeant la divulgation des avoirs. On y explicite également les règles de l'après-mandat.

On interdit notamment les contacts entre un ancien titulaire de charge publique et les titulaires actuels, dans les transactions impliquant une entreprise où l'ancien titulaire possède au moins 10% des actions.

Un ancien titulaire ne doit pas, durant l'année suivant son départ, faire des représentations avec l'ancienne organisation gouvernementale à laquelle il était rattaché durant la dernière année de son mandat.

Rôle, comportement attendu et responsabilité du titulaire face au lobbying

L'article 20 de la loi sur le lobbying prévoit qu'un ancien titulaire de charge publique ne doit pas faire de lobbying pendant une période de 12 mois après avoir cessé de travailler pour le gouvernement.

L'article 19 de la Loi sur les conflits d'intérêts interdit à un ancien titulaire d'entrer en contact avec un titulaire actuel suivant une période d'une année après son départ.

Mécanisme de signalement

L'article 15 de la Loi sur les conflits d'intérêts prévoit qu'un employé du gouvernement qui est témoin d'un acte fautif envers cette loi peut faire une dénonciation auprès de son ministre ou à l'administrateur en chef de sa division administrative.

Nouveau-Brunswick

Le Nouveau Brunswick ne possède pas de mécanisme spécifique d'encadrement de la pratique des lobbyistes.

Loi, règles, codes associés au rôle du titulaire de charges publiques

Le Nouveau-Brunswick a son *Commissaire aux conflits d'intérêts*⁷³.

Deux lois du Nouveau-Brunswick régissent les conflits d'intérêts. La *Loi sur les conflits d'intérêts des députés et des membres du Conseil exécutif*⁷⁴ (1999) qui présente les dispositions applicables à tous les députés ou membres du conseil exécutif concernant la divulgation des avoirs, l'utilisation de l'information et les activités interdites. Elle s'applique aux personnes suivantes :

- les députés;
- les membres du Conseil exécutif;

La *Loi sur les conflits d'intérêts*⁷⁵ (1978), similaire à la précédente, s'applique cependant aux personnes suivantes;

- les adjoints ministériels;
- les sous-ministres;
- les présidents des sociétés de la Couronne.

Il n'est cependant pas question de lobbyisme dans ces deux lois.

⁷³ <http://www.gnb.ca/legis/conflict/edge-f.asp>

⁷⁴ <http://www.gnb.ca/0062/PDF-acts/m-07-01.pdf>

⁷⁵ <http://www.gnb.ca/acts/lois/c-16-1.htm>

Rôle, comportement attendu et responsabilité du titulaire face au lobbyisme

La *Loi sur les conflits d'intérêts des députés et des membres du Conseil exécutif* stipule, à l'article 17, qu'il est interdit à tout ancien membre du Conseil exécutif, avant l'expiration de la période de douze mois qui suit la date où il a cessé de remplir ses fonctions de membre du Conseil exécutif, d'accepter un contrat ou un avantage qui est attribué, approuvé ou accordé par le Conseil exécutif, un membre du Conseil exécutif ou un employé d'un ministère ou d'un organisme du gouvernement du Nouveau-Brunswick ou d'une société de la Couronne ou, et c'est ce qui se rapproche le plus du lobbyisme, de faire des représentations en son nom ou au nom de toute autre personne relativement à un contrat ou à un avantage.

Mécanisme de signalement

Au Nouveau-Brunswick, la *Loi sur les normes d'emploi* (1998)⁷⁶ protège les dénonciateurs.

Un employeur ne peut licencier, suspendre, mettre à pied ou autrement pénaliser un salarié ou exercer des mesures discriminatoires à son égard si le motif de cette action se rattache de quelque façon que ce soit à la communication de renseignements ou d'éléments de preuve par le salarié contre l'employeur relativement à la violation alléguée d'une loi du Nouveau-Brunswick ou du gouvernement fédéral ou d'un règlement par l'employeur dans l'exercice de ses activités. Un employeur ne peut exercer des mesures discriminatoires à l'égard d'un employé qui dénonce.

⁷⁶ <http://www.gnb.ca/acts/lois/e-07-2.htm>

Île du Prince-Édouard

La province de l'Île du Prince-Édouard ne possède pas de mécanisme spécifique d'encadrement de la pratique des lobbyistes.

Loi, règles, codes associés au rôle du titulaire de charges publiques

La province de l'Île du Prince-Édouard possède son *Commissaire aux conflits d'intérêts*⁷⁷. Son rôle est d'enquêter et de conseiller.

Le commissaire joue le rôle de conseiller auprès des députés, quant à l'interprétation de la *Loi sur les conflits d'intérêts*⁷⁸. Il peut également enquêter en vertu de la Loi sur les conflits d'intérêts qui présente les dispositions applicables à tous les députés ou membres du conseil exécutif concernant la divulgation des avoirs et les activités interdites. Ses enquêtes portent sur les agissements des députés et membres du conseil exécutif en rapport avec la Loi. Lorsqu'un membre allègue qu'un autre membre a violé la loi, le commissaire émet une opinion et peut recommander une rétribution. Sur l'accomplissement de la recherche, le commissaire fait rapport à la législature au président de l'assemblée législative.

Les députés et membres du conseil exécutif doivent rencontrer, sur une base annuelle, le commissaire pour passer en revue la divulgation d'intérêts privés et des engagements généraux.

Le commissaire prépare un rapport public de divulgation pour chaque membre de l'assemblée législative. Ces rapports sont accessibles au public.

Rôle, comportement attendu et responsabilité du titulaire face au lobbyisme

Il n'y a pas de rôle précis concernant la relation titulaire de charge publique/lobbyiste.

Par contre, précisons quand même que la Loi sur les conflits d'intérêts stipule qu'un ancien ministre ne doit pas faire de la représentation auprès du gouvernement en ce qui a trait à une

⁷⁷ <http://www.assembly.pe.ca/index.php3?number=1012318>

⁷⁸ http://www.gov.pe.ca/law/statutes/pdf/c-17_1.pdf

transaction ou négociation en cours impliquant le gouvernement et dans laquelle cet ancien ministre était directement impliqué si cette représentation peut amener des bénéfices qui ne soient pas d'application générale. La durée de l'interdiction est de six mois suivant la fin de son mandat au gouvernement.

Manitoba

La province du Manitoba ne possède pas de mécanisme spécifique d'encadrement de la pratique des lobbyistes.

Loi, règles, codes associés au rôle du titulaire de charges publiques

Le Manitoba possède une *Loi sur les conflits d'intérêts au sein de l'assemblée législative et du conseil exécutif* (*The legislative assembly and executive council conflict of interest Act*)⁷⁹ depuis 1987.

La loi vise les ministres, les députés et les fonctionnaires supérieurs. Pour la section sur l'après-mandat, elle vise les anciens députés, anciens ministres et anciens fonctionnaires supérieurs.

Les fonctionnaires du Manitoba doivent respecter la *Loi sur la fonction publique*⁸⁰, mais il n'y a rien dans la loi qui concerne l'éthique, les conflits d'intérêts ou les relations entre les titulaires de charge publique et les lobbyistes.

Rôle, comportement attendu et responsabilité du titulaire face au lobbyisme

La *Loi sur les conflits d'intérêts au sein de l'assemblée législative et du conseil exécutif* règle la conduite des titulaires de charge publique pour une durée d'un an suivant la fin de leur mandat.

L'article 18 stipule qu'il est interdit aux anciens députés, aux anciens ministres et aux anciens fonctionnaires supérieurs d'utiliser à leur profit ou au profit d'une autre personne des renseignements auxquels le public n'a pas accès et qu'ils ont obtenus dans l'exercice de leurs fonctions et pouvoirs officiels.

À l'article 19, on lit qu'il est interdit aux anciens députés, aux anciens ministres et aux anciens fonctionnaires supérieurs, dans l'année qui suit la date à laquelle ils quittent leur poste, d'entrer, directement ou indirectement, en communication avec d'autres députés, ministres et

⁷⁹ <http://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/1112f.php>

⁸⁰ <http://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/c110fi.php>

fonctionnaires supérieurs ou avec des cadres ou des employés du gouvernement ou d'un organisme de la Couronne dans le but d'inciter le gouvernement ou l'organisme de la Couronne à conclure un contrat ou à accorder un avantage dans lequel ou relativement auquel les députés, les ministres ou les fonctionnaires supérieurs ou les personnes qui sont à leur charge ont un intérêt financier.

Sauf si le lieutenant-gouverneur en conseil donne son approbation, il est interdit aux ministres et aux fonctionnaires supérieurs, dans l'année qui suit la date à laquelle ils quittent leur poste, de conclure un contrat avec le gouvernement ou un organisme de la Couronne ou d'accepter de lui un avantage.

Il est interdit aux ministres et aux fonctionnaires supérieurs qui agissent pour le compte du gouvernement ou d'un organisme de la Couronne ou qui le conseillent relativement à une affaire dans laquelle le gouvernement ou l'organisme de la Couronne a un intérêt d'agir pour le compte d'une personne, d'une société en nom collectif ou d'une association ou d'un organisme non constitué relativement à cette affaire, dans l'année qui suit la date à laquelle ils quittent leur poste.

Les ministres et les fonctionnaires supérieurs qui, après avoir quitté leur poste, acceptent un emploi auprès d'une personne, d'une société en nom collectif ou d'une association ou d'un organisme non constitué avec lequel ils ont des rapports officiels au cours de l'année précédant la date à laquelle ils quittent leur poste ne peuvent, dans l'année qui suit cette date, directement ou indirectement, participer aux activités qui suivent ni tenter d'influer sur elles :

- a) les délibérations de l'employeur relativement à une affaire dans laquelle cet employeur a un intérêt financier et à laquelle le gouvernement ou un organisme de la Couronne sont parties;*
- b) les négociations ou les consultations qui ont lieu entre l'employeur et le gouvernement ou un organisme de la Couronne.*
- c) l'exécution des obligations de l'employeur aux termes d'un contrat conclu entre cet employeur et le gouvernement ou un organisme de la Couronne.*

Alberta

La province de l'Alberta ne possède pas de mécanisme spécifique d'encadrement de la pratique des lobbyistes.

Loi, règles, codes associés au rôle du titulaire de charges publiques

La Loi sur les conflits d'intérêts (*Conflicts of Interest Act*)⁸¹, entrée en vigueur en 1991, règle la conduite des ministres et des anciens ministres, entre autres, pour la question des cadeaux, de la divulgation des intérêts personnels et la question de la protection de l'information.

Le Commissaire à l'éthique⁸² est chargé de veiller au respect de cette loi et de faire enquête. Il est celui qui gère les divulgations d'intérêts personnels des ministres et anciens ministres.

Les employés de la fonction publique ont leur code de conduite (*Code of Conduct and Ethics for the Public Service of Alberta*)⁸³ qui gère la question des conflits d'intérêts (acceptation des cadeaux, activité politique, activité extérieure au gouvernement). Cependant, il n'est point question de la relation titulaire de charge publique/lobbyiste dans ce document.

Rôle, comportement attendu et responsabilité du titulaire face au lobbyisme

La Loi sur les conflits d'intérêts impose une série de mesures aux élus et anciens élus.

Pour la question de l'après-mandat, un délai de six mois doit s'écouler avant qu'un ancien ministre ne soit autorisé :

- à solliciter ou accepter, en son nom propre ou au nom d'aucune autre personne, un contrat/bénéfice provenant d'un ministère du service public ou d'une agence/bureau provincial avec lequel il avait des liens officiels significatifs durant sa dernière année de service

⁸¹ <http://www.qp.gov.ab.ca/documents/acts/C23.cfm>

⁸² <http://www.ethicscommissioner.ab.ca/>

⁸³ <http://www.pao.gov.ab.ca/legreg/code/code-of-conduct-and-ethics-whole.pdf>

- à accepter un emploi auprès d'une personne ou entité, ou une assignation sur le conseil d'administration d'une entité avec laquelle l'ancien ministre avait des liens officiels significatifs durant sa dernière année de service
- à agir sur une base commerciale en ce qui concerne une affaire dans laquelle l'ancien ministre, alors en poste, avait directement agi
- un ancien ministre qui agit de la sorte alors qu'il siège à l'assemblée législative contrevient à cette loi
- un ancien ministre qui contrevient à cette loi alors qu'il ne siège plus à l'assemblée législative est passible d'une amende pouvant aller jusqu'à 20 000\$
- un ministre qui octroie ou approuve sciemment un contrat ou bénéfice à un ancien ministre dans les conditions énoncées précédemment contrevient à cette loi.

Il n'y a cependant rien dans cette *Loi sur les conflits d'intérêts* ayant un lien direct avec la question du lobbyisme.

Mécanisme de signalement

Selon leur code de conduite (*Code of Conduct and Ethics for the Public Service of Alberta*)⁸⁴, à l'article 7, les employés de la fonction publique ont la possibilité de faire une divulgation d'un manquement au respect du code ou toute situation de conflit d'intérêts les impliquant auprès de leur député.

Mais puisque le code n'aborde pas la question du lobbyisme, on ne peut signaler un manquement de la part d'un lobbyiste.

⁸⁴ <http://www.pao.gov.ab.ca/legreg/code/code-of-conduct-and-ethics-whole.pdf>

Saskatchewan

La province de la Saskatchewan ne possède pas de mécanisme spécifique d'encadrement de la pratique des lobbyistes.

Loi, règles, codes associés au rôle du titulaire de charges publiques

La Saskatchewan possède une Loi sur les conflits d'intérêts des députés (*The Members Conflict of Interest Act*)⁸⁵, entrée en vigueur en 1994, puis amendée en 1998. La loi vise les députés et renferme des indications formelles quant à l'usage de renseignements d'initié, des règles de participation des députés aux contrats gouvernementaux et des obligations générales de divulgation des biens pour tous les députés.

Le *Commissaire aux conflits d'intérêts*⁸⁶ gère cette loi et possède un rôle de conseiller et d'enquêteur. Le commissaire peut recevoir une demande d'avis en ce qui concerne la conformité à la Loi par un membre de l'Assemblée législative (par résolution), par le président du Conseil exécutif ou par un ministre. Le commissaire peut faire une simple recherche de vérification pouvant mener ou non à une enquête formelle. Si une enquête est formellement ouverte, le commissaire a tous les pouvoirs et l'immunité pour la réaliser.

Pour les employés du gouvernement, il y a la *Loi sur la fonction publique* (*The Public Service Act*)⁸⁷, 1998). Le but de la loi est surtout de favoriser des relations harmonieuses entre le gouvernement de Saskatchewan, ses employés et les syndicats qui représentent ces employés, notamment en ce qui a trait aux questions d'embauche.

Il n'y a cependant rien autour de la question du lobbyisme dans ces documents.

⁸⁵ <http://www.qp.gov.sk.ca/documents/English/Statutes/Statutes/M11-11.pdf>

⁸⁶ <http://www.legassembly.sk.ca/officers/conflict.htm>

⁸⁷ <http://www.qp.gov.sk.ca/documents/English/Statutes/Statutes/P42-1.pdf>

Rôle, comportement attendu et responsabilité du titulaire face au lobbyisme

Selon la Loi sur les conflits d'intérêts des députés, le Conseil exécutif, un membre actuel du Conseil exécutif, ou un employé d'un département, secrétariat ou d'un bureau du gouvernement ou d'une entreprise de la couronne ne doivent pas sciemment accorder ou approuver un contrat/bénéfice à un ancien membre du Conseil exécutif ou à un membre de sa famille, dans les 12 mois suivant la fin de son mandat.

Cependant, rien ne concerne directement la question du lobbyisme.

Mécanisme de signalement

En Saskatchewan, la *Loi sur les normes du travail (Labour standards act*⁸⁸, 1979) protège les dénonciateurs, et cette loi touche les fonctionnaires.

Un employeur ne peut licencier un employé, ou menacer de le faire, ou exercer des représailles ou des mesures discriminatoires à son égard, lorsque celui-ci a rapporté ou suggéré de rapporter une activité présumée illégale à une autorité légitime ou lorsque celui-ci a témoigné ou pourrait témoigner lors d'une enquête menée en vertu d'une loi de la Saskatchewan ou du gouvernement fédéral.

(Le terme « autorités légitimes » [traduction] désigne tout service de police ou d'application de la loi en ce qui a trait à une infraction qui relève de sa compétence; toute personne dont les fonctions comprennent l'application d'une loi fédérale ou provinciale en ce qui a trait à une infraction assujettie à leurs pouvoirs d'enquête; ou toute personne chargée directement ou indirectement de superviser l'employé.)

La province de la Saskatchewan présente un projet de loi propre à la dénonciation, le *Whistleblower protection act*. La loi porterait spécifiquement sur la dénonciation en milieu de travail. L'originalité de ce projet consiste à inclure dans sa portée, non seulement les employés de la fonction publique, mais également les employés des municipalités, des universités et des

⁸⁸ <http://www.qp.gov.sk.ca/documents/English/Statutes/Statutes/L1.pdf>

collèges. La dénonciation se fait à l'externe, auprès d'un superviseur. On y stipule que l'anonymat doit être préservée, quand il est possible de le faire.

Cependant, il est impossible de mesurer la possibilité d'utiliser ce mécanisme de dénonciation pour les questions de lobbyisme.

États-Unis

Les États-Unis d'Amérique possèdent la *Loi sur la divulgation des activités de lobbying (Lobbying Disclosure Act of 1995)*⁸⁹. Cette loi est valable au Sénat et à la Chambre des représentants, même si l'enregistrement des lobbyistes se fait de façon séparée.

De nombreux états américains possèdent aussi leur système d'enregistrement des lobbyistes, la plupart ayant légiféré sur la question. Nous présentons d'ailleurs un peu plus loin trois cas (trois états, l'Alaska, la Californie et la Caroline du Nord) significatifs pour notre réflexion à venir concernant la relation entre les titulaires de charge publique et les lobbyistes.

Selon la *Loi sur la divulgation des activités de lobbying* :

- Tout lobbyiste qui effectue un contact de lobbying doit s'enregistrer dans les 45 jours suivants auprès du Sénat et de la Chambre des représentants.
- Doit identifier ses clients, mentionner la nature de ses activités et préciser les sommes perçues.
- Un rapport biannuel sur les activités de lobbying doit être présenté par tous les lobbyistes enregistrés.
- La divulgation et l'application de la loi relèvent du Sénat et de la Chambre des représentants.
- Amende maximale de 50 000\$.

Il s'agit donc d'un mécanisme qui vise principalement la conduite des lobbyistes.

L'activité considérée comme étant du lobbying comprend tout contact avec le titulaire de charge publique, ou tout effort de préparation et de recherche en vue de faire un tel contact (qui peut être sous forme écrite, orale ou électronique):

⁸⁹ <http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/contacting10465.pdf>

Lobbying contacts and any efforts in support of such contacts, including preparation or planning activities, research and other background work that is intended, at the time of its preparation, for use in contacts and coordination with the lobbying activities of others.⁹⁰

Les lobbyistes doivent s'enregistrer, selon le cas, au Secrétariat de la Chambre des représentants (*Clerk of the House of Representatives*⁹¹) ou au Secrétariat du Sénat (*Secretary of the Senate*⁹²) dans les 45 jours suivant leur embauche comme lobbyiste ou 45 jours après le contact avec le titulaire de charge publique.

Définition/portée de ce qu'est un titulaire de charge publique

La *Loi sur la divulgation des activités de lobbying* définit qu'est un titulaire de charge publique comme étant les membres du Congrès, les membres du Sénat et les membres de l'exécutif.

Plus précisément le Président, le Vice-Président, les employés du Cabinet (Executive Office of the President), tous les fonctionnaires de niveau I à V, les employés de sécurité des grades 0 à 7 (uniformed services serving at grade 0-7 or above) et certains autres employés ("Schedule C" employees) font partie du groupe.

Loi, règles, codes associés au rôle du titulaire de charges publiques

Les États-Unis ont une loi sur la déontologie au plan gouvernemental (*Ethics in government act of 1978*⁹³).

Sont visés par ces mesures déontologiques, qui consistent en une divulgation des avoirs dans le but de prévenir tout conflit d'intérêts, un grand nombre de titulaires de charge publique. En résumé, il s'agit du Président, du Vice-président, des employés de l'exécutif, de certains

⁹⁰ *Guide to the Lobbying Disclosure Act*, http://lobbyingdisclosure.house.gov/lda_guide.html

⁹¹ <http://lobbyingdisclosure.house.gov/>

⁹² http://www.senate.gov/pagelayout/legislative/g_three_sections_with_teasers/lobbyingdisc.htm

⁹³ http://www.house.gov/ethics/ETHICS_IN_GOVERNMENT_ACT_LINK_PAGE.htm

employés nommés, de certains hauts fonctionnaires, du Directeur du bureau de l'éthique gouvernementale et tout employé des bureaux de l'exécutif du Président.

Le Directeur du bureau de l'éthique gouvernementale (*United States Office of Government Ethics (OGE)*)⁹⁴ est une organisation indépendante (depuis 1989) du gouvernement qui est responsable des mesures de gestion de conflits d'intérêts.

Rôle, comportement attendu et responsabilité du titulaire face au lobbyisme

Le Directeur du bureau de l'éthique gouvernementale a préparé un recueil de toutes les lois et règles reliées à la conduite des titulaires de charge publique (*Compilation of federal ethics laws*)⁹⁵.

Parmi toutes les mesures visant à encadrer la conduite des titulaires (acceptation des cadeaux, activité politique, dotation, signatures de contrats, etc.) comprises dans ce document, il n'est pas question de la relation titulaire/lobbyiste.

Sauf à un endroit, où il est précisé qu'un ancien employé de la branche exécutive du gouvernement ne peut pas représenter une organisation avant deux années suivant son départ du gouvernement. Même si cet ancien employé n'avait pas directement de responsabilité liée au dossier qu'on lui confie (comme lobbyiste) alors qu'il travaillait au gouvernement.

Mécanisme de signalement

La *Loi sur la divulgation des activités de lobbying* ne prévoit pas de mécanisme de signalement pour un manquement à cette loi. Mais les États-Unis ont leur propre système de dénonciation, principalement deux lois : le *False claims act* et le *Whistleblowers protection act*. Il peut être intéressant d'y référer dans le cadre du présent travail.

⁹⁴ <http://www.usoge.gov/index.html>

⁹⁵ http://www.usoge.gov/pages/laws_regs_fedreg_stats/comp_fed_ethics_laws.pdf

False claims act

Cette loi permet à une personne de dénoncer une fraude d'ordre gouvernemental fédéral. Les plaignants sont appelés les *Qui tam*. Il s'agit essentiellement de prendre une action au nom du gouvernement contre une personne ou un organisme qui aurait commis la fraude. Le dénonciateur a droit à une récompense, soit un pourcentage du montant recouvré.

Un fait spécial, la loi prévoit que la personne qui constate la fraude peut faire une dénonciation, mais également la fraude peut être rapportée par une tierce personne, soit une personne à qui on a rapporté la fraude. L'action peut être dénoncée même si elle a déjà été rapportée publiquement (médias ou devant un tribunal).

Whistleblowers protection act

C'est en 1989 que la loi appelée *Whistleblowers protection act* a été promulguée. Elle interdit au gouvernement de s'en prendre aux employés dénonciateurs d'inconduites dans le secteur public et offre un mécanisme de recours aux employés. Notons enfin que la plupart des états américains possèdent leurs propres lois protégeant les dénonciateurs et visant à empêcher les représailles⁹⁶.

Il faut bien distinguer le processus de dénonciation et le processus de protection des dénonciateurs, mais les deux sont évidemment liés.

Dans le premier cas (False claims act) on vise uniquement les fraudes d'ordre financière. On ne peut donc référer cette loi à la gestion du lobbyisme.

Alaska : le dialogue

L'état de l'Alaska possède un mécanisme d'enregistrement des lobbyistes qui, sans être fondamentalement différent de celui du gouvernement fédéral américain ou de celui des autres états, possède une particularité.

⁹⁶ *La dénonciation d'actes répréhensibles en milieu de travail ou le whistleblowing*, Isabelle Cantin et Jean-Maurice Cantin, Éditions Yvons Blais, Cowansville, 2005, p.63 et suivantes.

En effet, la loi sur le lobbyisme de l'Alaska⁹⁷ est similaire aux autres mécanismes par sa forme (il s'agit d'obliger les lobbyistes à s'enregistrer auprès d'un registraire), mais elle a ceci de particulier qu'elle permet aux citoyens de faire des plaintes concernant la pratique des lobbyistes.

La *Commission de la fonction publique*⁹⁸ de l'état a, entre autres missions, celle de la gestion des divulgations des candidats lors des élections. On offre la possibilité de faire une plainte concernant une violation de la loi lors des campagnes (*Alaska's Legislative Ethics Disclosure Law*).

Un des formulaires de plainte⁹⁹ permet de dénoncer un manquement à la loi sur le lobbyisme. La plainte peut être formulée par un employé de l'état, mais aussi par le public en général.

Cependant, la commission se garde le droit de communiquer avec tout lobbyiste ayant fait l'objet d'une plainte, pour tenter de régler le problème relevé. En fait, la commission de la fonction publique joue un rôle de médiation qui n'est pas sans rappeler celui de l'éthique, car un dialogue s'engage. La commission joue ainsi un rôle de conseiller. La commission assiste ni plus, ni moins, les lobbyistes dans leur adhésion à la loi.

Dans certains cas, le dialogue a culminé par la publication d'un rapport¹⁰⁰, et même parfois par une modification à la loi.

Californie : la formation

L'état de la Californie possède une loi sur l'enregistrement des lobbyistes. Comme c'est le cas habituellement aux États-Unis, la question du lobbyisme est étroitement liée à celle des campagnes électorales.

La gestion du registre est sous la responsabilité de la *Fair political practices commission*¹⁰¹.

⁹⁷ <http://www.state.ak.us/apoc/loball.htm>

⁹⁸ <http://www.state.ak.us/local/akpages/ADMIN/apoc/index.htm>

⁹⁹ <http://www.state.ak.us/apoc/docs/complaintfm.doc>

¹⁰⁰ <http://www.state.ak.us/apoc/advise.htm>

¹⁰¹ <http://www.fppc.ca.gov/index.html?id=4>

Mais ce qu'il y a de particulier en Californie, c'est que tous les lobbyistes qui s'enregistrent selon la loi doivent, de façon périodique, suivre une formation¹⁰² sur l'orientation éthique que devrait prendre le lobbyisme. Les cours se donnent deux fois par année et leur coût serait minime.

De plus, lorsqu'un lobbyiste enregistre une communication avec un titulaire de charge publique, il doit obtenir un certificat prouvant qu'il a suivi la formation durant les derniers 12 mois. Sinon, son enregistrement comme lobbyiste devient caduque et le lobbyiste ne peut pratiquer son métier jusqu'à ce qu'il ait suivi la formation. Les nouveaux lobbyistes doivent suivre la formation et obtenir leur certificat dans les 12 mois.

Caroline du Nord : l'éducation

Dans l'état de la Caroline du Nord, le registre d'enregistrement des lobbyistes est sous l'égide du Secrétaire d'état¹⁰³.

La particularité de la loi sur le lobbyisme¹⁰⁴ en Caroline du Nord est qu'elle prévoit un programme éducatif pour les lobbyistes (article 120C-103).

Le but de ce programme éducatif est de rappeler aux lobbyistes leurs obligations et les sensibiliser à certaines situations à risques pouvant mener à une violation possible de la loi. Ce qui est intéressant, ce que la sensibilisation ne vise pas seulement les lobbyistes, mais également les titulaires de charge publique (lors de leur entrée en fonction ou, pour les élus, lors de leur élection). On vise également les employeurs des lobbyistes.

Pour les élus et les employés de l'état, la sensibilisation doit se faire au plus tard six mois après leur élection ou leur arrivée en poste, avec une mise à jour des connaissances au moins à tous les deux ans.

La loi prévoit également que la commission (*The State Ethics Commission*¹⁰⁵) doit être disponible pour donner de la formation aux titulaires de charge publique.

¹⁰² <http://www.fppc.ca.gov/index.html?id=28>

¹⁰³ <http://www.secretary.state.nc.us/Lobbyists/thepage.aspx?404;http://www.secretary.state.nc.us/lobbyists/default.asp#>

¹⁰⁴ <http://www.secretary.state.nc.us/lobbyists/#>

¹⁰⁵ <http://www.doa.state.nc.us/ethics/>

Royaume-Uni

On peut dire que le Royaume-Uni est un des rares pays qui ait opté pour la régulation des personnes susceptibles de recevoir les communications des lobbyistes, au lieu de réguler les lobbyistes eux-mêmes.

Il n'y a aucun registre ou liste publique des lobbyistes pouvant être consulté au Royaume-Uni (contrairement au Québec ou au Canada, par exemple) mais on mentionne dans le code de conduite ministériel que l'objet de tout contact avec des lobbyistes doit être enregistré.

Définition/portée de ce qu'est un titulaire de charge publique

Les membres du Parlement, les ministres, les consultants spéciaux du gouvernement et les fonctionnaires (civil servants) sont touchés par leur code de conduite respectif.

Loi, règles, codes associés au rôle du titulaire de charges publiques

Le *Code de conduite des membres de la Chambre des Communes*¹⁰⁶ (House of commons, 2005) spécifie qu'il est interdit de faire des gains financiers à partir de l'utilisation de leur pouvoir. De plus, ce code oblige les membres à déclarer leurs intérêts dans les compagnies qui font du lobbyisme.

Le Code de conduite ministériel (*Ministerial Code*¹⁰⁷, 2005) stipule, à l'article 8.16, que lors des contacts avec des groupes d'intérêts (par exemple, à l'occasion de travaux autour de politiques publiques) doivent être notés, en spécifiant les raisons de la rencontre, les noms des gens rencontrés et les intérêts représentés.

Il y a aussi un Code pour les consultants spéciaux (*Code of Conduct for Special Advisers*¹⁰⁸, 2005), mais rien autour de la question du lobbyisme n'y est prévu.

¹⁰⁶ <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/code.pdf>

¹⁰⁷ http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/publications/pdf/ministerial_code.pdf

¹⁰⁸ http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/special_advisers/code.asp

Rôle, comportement attendu et responsabilité du titulaire face au lobbyisme

Le Code de conduite pour les fonctionnaires (*Guidance for Civil Servants: Contact With Lobbyists*¹⁰⁹, 1996 et 2006) indique clairement aux agents publics comment gérer leurs relations avec les lobbyistes¹¹⁰, en partant des principes de la Commission Nolan de 1995 :

The Nolan Committee said in their first Report, "it is the right of everyone to lobby Parliament and Ministers, and it is for public institutions to develop ways of controlling the reaction to approaches from professional lobbyists in such a way as to give due weight to their case while always taking care to consider the public interest"

(...) The Government's approach, reflecting the approach of the Nolan Committee, is not to ban contacts between civil servants and lobbyists but to insist that wherever and whenever they take place they should be conducted in accordance with the Civil Service Code, and the principles of public life set out by the Nolan Committee. This means that civil servants can meet lobbyists, formally and informally, where this is justified by the needs of Government.

On donne alors des indications pratiques à respecter lors de contacts avec les lobbyistes. Une série de règles assez complètes que nous citons dans leur intégralité, car elles fournissent un cadre précis pour le titulaire de charge publique :

These basic principles apply to all contacts between civil servants and people outside Government, be they businessmen, trades unionists, journalists or campaigners of any kind. What the principles mean in practice will depend on the circumstances of each case. It is not possible exhaustively to cover every situation which may arise, but the main points to have in mind in dealings with professional lobbyists, given the nature of their work, is as follows.

Some things are completely unacceptable. For instance:

¹⁰⁹ <http://www.civilservice.gov.uk/publications/civilservicecode/index.asp>

¹¹⁰ http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/civil_service/lobbyists.asp

DO NOT leak confidential or sensitive material, especially market sensitive material, to a lobbyist.

DO NOT deliberately help a lobbyist to attract business by arranging for clients to have privileged access to Ministers or undue influence over policy.

These would be serious disciplinary offences and trigger procedures under which you would be liable to dismissal.

(...)

Much more common are situations where dealings with a lobbyist are acceptable provided that they are handled with care. These are grey areas where common sense has to be used. Here again, breaking the basic rules may lead to disciplinary action.

(...)

DO NOT say or do anything that could be represented as granting a lobbyist preferential or premature access to information, Parliamentary or Governmental, which you have received because of your official position.

DO CONSIDER whether meeting one group making representations on a particular issue should be balanced by offering other groups a similar opportunity to make representations.

DO NOT accept gifts or other benefits from a lobbyist which are offered to you because of your official position and could place you, or reasonably be considered to place you, under an obligation to the donor.

DO NOT give the impression to a lobbyist that any particular advice, idea or information from their clients could or will be decisive in the decision-making process. Decisions are for Ministers who will want to weigh up all the evidence and all the advice they receive before they judge the public interest.

DO NOT do anything which might breach Parliamentary privilege or offend against the conventions of Parliament. Remember that the papers and reports of Select Committees are the property of the Committees and subject to Parliamentary privilege. If in doubt whether particular papers are in the public domain, seek guidance from the Clerk of the Select Committee.

DO NOT use your knowledge about what is going on inside Government to impress your contacts in the lobbyist world. What may seem simple gossip to you may make money for someone else, or amount to improper help.

DO NOT use your position to help a lobbyist get a benefit to which he or she is not entitled.

DO NOT offer, or give the impression of offering, a lobbyist preferential access to Ministers or their officials. Where you think someone can contribute some interesting ideas, you should tell those concerned and let them decide for themselves.

DO always declare to your Department any personal or family business interests which may at some time create an actual or potential conflict of interest with the work of your department, and comply with any instructions from the Department designed to eliminate the conflict.

BE CAREFUL about accepting hospitality from a lobbyist (...)

These guidelines must of course be interpreted with common sense. If for instance you have a friend who is a lobbyist you do not have to sever your friendship and stop meeting them socially. If you are married to one, you do not have to get divorced! But do make sure that the ground rules are understood, that you make proper arrangements to deal with any conflict of interest and that you do not get tempted into doing something which would lay you open to criticism or be misunderstood.

(...)

Hospitality

Departments usually have their own rules about accepting hospitality which reflect the circumstances of their work. You should read them. If there is a complete ban on accepting certain kinds of invitation, you must comply with it.

Where the decision whether to accept hospitality is left to your judgement, you need to ask yourself some common sense questions: for instance, whether there is benefit to the Government in your accepting the invitation; whether the entertainment is lavish, on a scale which you could not personally afford; whether you are accepting too much hospitality from the same source; and, if your post is prominent, whether just your attendance at an event may be open to interpretation as a signal of support.

Provided that you are satisfied about the propriety of accepting, it may be legitimate occasionally to take modest hospitality from a lobbyist, if for instance it gives you the opportunity to gain a better understanding of an industry or a group or a particular point of view. But if you find this happening to you a lot, you should pull back quickly.

(...)

If you are in doubt about what is proper, there are three particular things you should do.

DO err on the side of caution. If you would feel uncomfortable if it became public, do not do it.

DO consult your line manager, if you are still unsure.

DO consider putting a brief note on the file recording that you have addressed the issue of propriety and setting out your reasons for believing that your actions comply with the Civil Service Code, if you decide to go ahead.

(...)

The focus of this note has been on professional lobbyists - whether individuals, partnerships or companies - who earn their living by providing their clients with contacts, information and advice about how to persuade the Government and other public sector bodies to do or give them what they want. Remember that you may meet a lobbyist in other roles: for instance as a journalist or consultant. Bear all his or her interests in mind in your discussions. You cannot expect lobbyists to keep their different roles in watertight compartments.

Conclusion

Lobbyists are a feature of our democratic system. There is no ban on civil servants having dealings with them where this serves a proper purpose and is conducted in a proper manner. But the need for propriety is crucial. Lobbyists themselves are bound to want to talk up their own influence and contacts. It is the job of all civil servants to make sure that they conduct their dealings with lobbyists in a manner which is proper and not open to misinterpretation.

En somme, la pratique du lobbyiste est légitime, mais doit se faire dans l'intérêt du public. On laisse une grande part de responsabilisation aux titulaires de charge publique et leur capacité de juger est mise à profit.

Mécanisme de signalement

Il existe une loi pour la protection des dénonciateurs au Royaume-Uni depuis 1998 (*Public Interest Disclosure Act 1998*¹¹¹). Cette loi encourage les employés à dénoncer la négligence en milieu de travail (en anglais, « malpractice in the workplace »). On veut s'assurer, un peu dans l'esprit de la divulgation, que les choses dénoncées par les dénonciateurs soient prises en considération par le gouvernement et qu'il y ait du changement¹¹².

Évidemment, le Royaume-Uni n'ayant pas de loi sur le lobbyisme, une violation d'une telle loi ne fait pas partie des actes qui sont visés par cette loi sur la divulgation.

La loi prévoit un mécanisme de protection pour les dénonciateurs. L'étendue du mécanisme est impressionnante, en ce que les employés réguliers peuvent en bénéficier, ainsi également les employés temporaires, les employés en formation, les employés des agences et des contracteurs et enfin même les officiers de police.

¹¹¹ <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/19980023.htm>

¹¹² *La dénonciation d'actes répréhensibles en milieu de travail ou le whistleblowing*, Isabelle Cantin et Jean-Maurice Cantin, Éditions Yvon Blais, Cowansville, 2005, p.70

Irlande

Malgré qu'il n'existe pas de système de régulation ou d'enregistrement proprement dédié au lobbying en Irlande, une série de mesures d'ordre déontologique guident les titulaires de charge publique qui font affaire avec les lobbyistes.

Les titulaires visés sont les membres du gouvernement, les sénateurs et les fonctionnaires.

Les mesures sont explicitées dans le *Code de conduites des agents publics (Code of conduct for office holders*¹¹³, 2001) :

2.2.5. Lobbyists

It is an integral part of a functioning democracy that particular sections of society will endeavour to highlight issues of sectoral importance with office holders. In this respect contact between office holders and lobbyists is to be expected. However, as guidance, such dealings should be conducted so that they do not give rise to a conflict between public duty and private interest.

2.2.6. Records of Official Meetings

In all cases where meetings are arranged for the purpose of transacting official business, office holders should be accompanied by an official who would act as a note-taker in the office holder's own interest. In any event, it is advised that an official or adviser should attend before the conclusion of a meeting to record details of any decisions reached.

Les titulaires doivent donc garder au moins une trace écrite de toutes leurs rencontres avec les lobbyistes.

¹¹³ <http://www.sipo.gov.ie/en/CodesofConduct/OfficeHolders/File.729.en.pdf>

Écosse

Malgré qu'il n'existe pas de système de régulation ou d'enregistrement proprement dédié au lobbyisme en Écosse, une série de mesures d'ordre déontologique guident les titulaires de charge publique qui font affaire avec les lobbyistes. Les titulaires visés sont les employés du gouvernement, au sens large.

Le Code de conduite (*Model code of conduct*¹¹⁴, 2000) comporte un chapitre sur le lobbyisme :

SECTION 6: LOBBYING AND ACCESS TO MEMBERS OF PUBLIC BODIES

6.1 In order for the public body to fulfil its commitment to being open and accessible, it needs to encourage participation by organisations and individuals in the decision-making process. Clearly however, the desire to involve the public and other interest groups in the decision-making process must take account of the need to ensure transparency and probity in the way in which the public body conducts its business.

6.2 You will need to be able to consider evidence and arguments advanced by a wide range of organisations and individuals in order to perform your duties effectively. Some of these organisations and individuals will make their views known directly to individual members. The rules in this Code set out how you should conduct yourself in your contacts with those who would seek to influence you. They are designed to encourage proper interaction between members of public bodies, those they represent and interest groups.

Rules and Guidance

6.3 You must not, in relation to contact with any person or organisation who lobbies, do anything which contravenes this Code of Conduct or any other relevant rule of the public body or any statutory provision.

6.4 You must not, in relation to contact with any person or organisation who lobbies, act in any way which could bring discredit upon the public body.

¹¹⁴ <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/46905/0028865.pdf>

6.5 The public must be assured that no person or organisation will gain better access to, or treatment by, you as a result of employing a company or individual to lobby on a fee basis on their behalf. You must not, therefore, offer or accord any preferential access or treatment to those lobbying on a fee basis on behalf of clients compared with that which you accord any other person or organisation who lobbies or approaches you. Nor should those lobbying on a fee basis on behalf of clients be given to understand that preferential access or treatment, compared to that accorded to any other person or organisation, might be forthcoming from another member of the public body.

6.6 Before taking any action as a result of being lobbied, you should seek to satisfy yourself about the identity of the person or organisation who is lobbying and the motive for lobbying. You may choose to act in response to a person or organisation lobbying on a fee basis on behalf of clients but it is important that you know the basis on which you are being lobbied in order to ensure that any action taken in connection with the lobbyist complies with the standards set out in this Code.

6.7 You should not accept any paid work

(a) which would involve you lobbying on behalf of any person or organisation or any clients of a person or organisation.

(b) to provide services as a strategist, adviser or consultant, for example, advising on how to influence the public body and its members. This does not prohibit you from being remunerated for activity which may arise because of, or relate to, membership of the public body, such as journalism or broadcasting, or involvement in representative or presentational work, such as participation in delegations, conferences or other events.

6.8 If you have concerns about the approach or methods used by any person or organisation in their contacts with you, you must seek the guidance of the public body.

Retenons le fait que l'on demande aux titulaires de prendre le temps de bien connaître l'identité de la personne ou de l'organisation qui fait la demande de communication, ainsi que le motif de la demande de communication, et ce avant de prendre toute décision.

Dans le cas d'un doute, le titulaire doit aller chercher conseil auprès de son organisation.

France

En France, le lobbying apparaît est encore un sujet un peu « occulte ». Il semble que dans les faits, l'opacité reste la règle¹¹⁵. Malgré les demandes renouvelées de la profession, le lobbying n'est pas réglementé et ne fait pas non plus l'objet de règles déontologiques au sein du Parlement français. Il n'existe pas de système de régulation ou d'enregistrement proprement dédié au lobbying en France, ni registre des lobbyistes ou des groupes de pression. Tout comme il n'existe pas de code de conduite pour l'assemblée législative ou au Sénat.

Le Ministère de la Fonction publique a sous son aile *La commission de déontologie*¹¹⁶. Elle a pour rôle de contrôler le départ des agents publics, titulaires ou non, souhaitant être placé en disponibilité, en congé sans rémunération ou cessant définitivement leurs fonctions, qui envisagent d'exercer une activité dans le secteur privé¹¹⁷ et dans le secteur public concurrentiel. Elle examine à cette fin si les activités privées qu'ils envisagent d'exercer ne sont pas incompatibles avec leurs précédentes fonctions.

Elle est également chargée d'examiner les demandes d'autorisation des personnels des services publics de recherche souhaitant être détachés ou mis à disposition auprès d'entreprises valorisant leurs travaux de recherche ou collaborer avec celles-ci.

Son rôle est consultatif. La commission remet au Premier ministre son rapport annuel qui relate son activité et établit une synthèse de sa jurisprudence.

S'il y a un mouvement pour la gestion du lobbying, il provient du privé, des praticiens eux-mêmes.

Ainsi, l'*Association française des conseils en lobbying et affaires publiques* (AFCL), une organisation privée, possède une charte déontologique¹¹⁸. Cette association, fondée en 1991, regroupe les principaux conseils exerçant leur activité en France depuis au moins deux années. Elle s'est fixée un triple objectif, soit de rassembler et représenter les professionnels auprès des

¹¹⁵ *Influencer la démocratie, démocratiser l'influence, Enjeux et perspectives d'un lobbying démythifié*, sous la direction de Xavier Delacroix, Association française des conseils en affaires publiques, 2004, p.55

¹¹⁶ <http://www.fonction-publique.gouv.fr/rubrique97.html>

¹¹⁷ On parle alors de pantouflage.

¹¹⁸ <http://www.afcl.net/affiche.asp?arbo=1&num=4>

pouvoirs publics français et des institutions de l'Union Européenne, d'expliquer le fonctionnement et l'utilité sociale de cette profession dans les universités et les grandes écoles, auprès des centres de formation et dans les médias, et enfin de promouvoir auprès des entreprises la compétence, le professionnalisme et la déontologie des membres de l'AFCL.

Le groupe lançait une pétition¹¹⁹ en vue de forcer le gouvernement français d'engager des travaux pour créer une réglementation autour de la pratique des lobbyistes.

Parmi les revendications de ce groupe, tous les éléments de la gestion du lobbyisme à *la québécoise* s'y retrouvent :

- Loi
- Reconnaissance de la légitimité de la pratique du lobbyisme envers les agents publics
- La transparence du processus (envers les citoyens)
- Code de déontologie
- Création d'une autorité pour surveiller et sanctionner

¹¹⁹ *Influencer la démocratie, démocratiser l'influence, Enjeux et perspectives d'un lobbyisme démythifié*, sous la direction de Xavier Delacroix, Association française des conseils en affaires publiques, 2004, p. 238

Allemagne

Le Bundestag serait le seul gouvernement de l'Union européenne à posséder des règles spécifiques concernant le lobbyisme :

Annex 2 of the rules of procedure of the Bundestag requires that all groups and organisations wishing to express or defend their interests before the Bundestag or the Federal Government must be entered in a register. This register, which is drawn up each year, is published in the federal gazette (Bundesgesetzblatt).¹²⁰

En résumé, il existe un registre en Allemagne pour l'enregistrement des groupes d'intérêts qui exercent des pressions ou qui rencontrent des membres du parlement.

Le Parlement se soucie particulièrement des groupes d'intérêts et, un peu comme c'est le cas à Ottawa, on voit l'apport des groupes d'intérêts comme étant important pour la mise en place de loi ou de politiques, notamment dans des dossiers complexes :

(...) Ainsi, il est possible de prendre en considération les avis d'experts, de rechercher un équilibre des intérêts et d'obtenir le soutien des groupes concernés en faveur d'un projet de loi, le législateur n'adhérant pas simplement à l'un ou à l'autre point de vue.¹²¹

Il ne semble donc pas y avoir de règles spécifiques liées aux relations titulaires de charge publique/lobbyistes, mais il est évident que les lobbyistes doivent s'enregistrer auprès du Parlement (et obtenir une carte, un droit d'accès) avant d'entrer en contact avec un titulaire (ici, les élus).

L'exposé des *Procédures parlementaires (Rules of procedure of the German Bundestag*¹²²) nous en apprend plus :

Registration of associations and their representatives

¹²⁰Regulation of Lobbyists in Developed Countries, [http://www.enviro.nie/DOEI/doeipub.nsf/0/9b089a2e9f7db8b280256f0f003db97d/\\$FILE/IPA%20Regulation%20of%20Lobbyists%20Study%202004.pdf](http://www.enviro.nie/DOEI/doeipub.nsf/0/9b089a2e9f7db8b280256f0f003db97d/$FILE/IPA%20Regulation%20of%20Lobbyists%20Study%202004.pdf).

¹²¹http://www.bundestag.de/htdocs_f/legislat/04legisgrp.html

¹²²http://www.bundestag.de/htdocs_e/info/rules.pdf

- (1) The President of the Bundestag shall keep a public list in which all associations of trade and industry representing interests vis-à-vis the Bundestag or the Federal Government shall be entered.
- (2) Their representatives shall be heard only if they have entered themselves in this list, furnishing the following information: name and seat of the association; composition of the board of management and the board of directors; sphere of interest of the association; number of members; names of the associations' representatives; and address of its office at the seat of the Bundestag and of the Federal Government.
- (3) Passes admitting representatives of such associations to the Bundestag buildings shall be issued only if the information to be furnished under paragraph (2) above has been provided.
- (4) Entry in the list shall no entitle an association to obtain a hearing or a pass.
- (5) The President shall arrange for the list to be published each year in the Federal Gazette (*Bundesanzeiger*).

Il existe donc une liste publique (nous n'avons pas retrouvé de trace francophone ou anglophone de ce registre sur Internet) qui est publiée dans la Gazette fédérale et qui regroupe les noms des lobbyistes qui ont reçu leur « passe » d'accès.

Enfin, en Allemagne, et d'après les textes consultés, il semble qu'il soit plus commun de parler de « Political consultants » que de lobbyistes. Un regroupement de ces « consultants en politiques » possède son code de conduite¹²³, qui présente les valeurs et les attentes de professionnalisme de ses membres.

¹²³ http://www.degepol.de/eng/degepol/code_of_conduct/

Europe et Union européenne

Contrairement au lobbying nord-américain, d'un style plus agressif et considéré à part entière comme une profession, le modèle européen de lobbying est relativement traditionnel et fondé sur la recherche du consensus¹²⁴. En Europe, et à l'Union européenne, il semble généralement accepté et bienvenue de recevoir des recommandations provenant d'organisations de la société civile. Les groupes de pressions ont donc des accès privilégiés à des moments définis dans le processus législatif de l'Union européenne.

Ainsi, et en contraste avec l'Amérique, la Commission européenne possède des mécanismes plus informels de gestion du lobbying.

La Commission a proposé une *Initiative européenne sur la transparence*¹²⁵ afin de renforcer les règles d'éthiques des décideurs européens et d'environ 15 000 lobbyistes, ONG et autres groupes de pression qui tentent de les influencer à Bruxelles. La publication du *Livre vert sur la transparence*¹²⁶, le 3 mai 2006, a marqué le lancement officiel du débat public. Le 31 août 2006 marquait la clôture de la consultation publique sur le Livre vert, lancé en mai 2006. Des propositions législatives pourraient suivre.

Dans son Livre Vert, la Commission élimine l'enregistrement obligatoire des lobbyistes en argumentant qu'*un système plus serré d'autorégulation serait plus approprié*. Les mesures proposées incluent:

- un système facultatif d'enregistrement, géré par la Commission, incitant clairement les lobbyistes à s'enregistrer. Parmi les incitations proposées figurerait le fait d'être automatiquement averti des consultations organisées sur les questions présentant un intérêt pour les lobbyistes

¹²⁴ <http://www.euractiv.com/fr/affaires-publiques/comparaison-approches-europeenne-americaine-matiere-lobbying/article-135593>

¹²⁵ <http://www.euractiv.com/fr/affaires-publiques/initiative-transparence/article-140895>

¹²⁶ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2006/com2006_0194fr01.pdf

- un code de déontologie commun à l'ensemble des lobbyistes élaboré par le corps des lobbyistes lui-même, éventuellement en consolidant et en améliorant les codes existants
- un système de suivi et de sanctions en cas d'enregistrement incorrect et/ou de violation du code de déontologie

Les lobbyistes européens semblent favorables¹²⁷ à des règles minimales de transparence.

En effet, l'activité des lobbyistes à Bruxelles n'est encadrée que par un code de conduite volontaire adopté par les associations européennes de praticiens des «public affairs» (SEAP, «Society of european public affairs professionals », et PAP, « Public affairs practitioners »). Ce code de conduite, qui a été révisé fin 2004, est un ensemble de bonnes pratiques auxquelles les praticiens (appelons-les lobbyistes) adhèrent volontairement (il s'agit par exemple de systématiquement se présenter par son nom et la compagnie pour laquelle on travaille lors de communications téléphoniques). Des sanctions, allant de la dénonciation orale à l'exclusion de l'association, sont également prévues pour les professionnels qui ne respecteraient pas ces normes.

Le Parlement européen quant à lui, a repris bon nombre de ces bonnes pratiques dans un code de conduite des lobbyistes¹²⁸ :

Code de Conduite (FR)

Dans le cadre de leurs relations avec le Parlement, les personnes figurant au registre prévu à l'article 9, paragraphe 2:

- a) doivent respecter les dispositions de l'article 9 et de la présente annexe ;
- b) doivent déclarer aux députés, à leur personnel ou aux fonctionnaires de l'institution l'intérêt ou les intérêts qu'elles représentent;
- c) doivent s'abstenir de toute démarche en vue d'obtenir malhonnêtement des informations;

¹²⁷ <http://www.euractiv.com/fr/affaires-publiques/lobbyistes-europeens-favorables-regles-minimales-transparence/article-157676>

¹²⁸ <http://www.eulobby.net/eng/Modul/Abstract/ReadAbstract.aspx?Mid=1457&ItemID=485>

- d) ne peuvent se réclamer d'aucune relation officielle avec le Parlement dans quelque rapport que ce soit avec des tiers ;
- e) ne peuvent distribuer, à des fins lucratives, à des tiers, des copies de documents obtenus auprès du Parlement ;
- f) doivent se conformer strictement aux dispositions de l'annexe I, article 2, deuxième alinéa (Disposition relatives à la déclaration des intérêts financiers des députés);
- g) doivent s'assurer que toute assistance fournie dans le cadre des dispositions de l'annexe I, article 2 est déclarée dans le registre prévu à cet effet ;
- h) doivent se conformer, en cas de recrutement d'anciens fonctionnaires des institutions aux dispositions du statut des fonctionnaires ;
- i) doivent se conformer à toute règle arrêtée par le Parlement sur les droits et responsabilités des anciens députés;
- j) pour éviter d'éventuels conflits d'intérêts, doivent obtenir l'accord préalable du ou des députés intéressés en ce qui concerne tout lien contractuel avec un assistant ou toute embauche d'un assistant et s'assurer ensuite que cela est déclaré dans le registre visé à l'article 9, paragraphe 2.

Tout manquement au présent code de conduite pourra entraîner le retrait du laissez-passer délivré aux personnes intéressées et, le cas échéant, à leur entreprise.

Ce code possède les principales caractéristiques d'un code de déontologie, soit un ensemble de règles et une rétribution (retrait du laissez-passer), mais on ne précise pas qui ou quelle organisation est chargée de son application.

Aujourd'hui, tout lobbyiste qui se rend régulièrement au Parlement européen pour y obtenir des informations se doit de se faire enregistrer et de souscrire à ce code de conduite, en échange de quoi il reçoit un *pass spécial* portant la mention « public affairs ». Par ailleurs, tout député doit aujourd'hui faire une déclaration précise de l'ensemble de ses activités professionnelles, et doit refuser tout cadeau ou compensation financière dans l'exercice de ses fonctions. Les assistants doivent également déclarer toute autre activité donnant lieu à rémunération.

Toronto

La ville de Toronto est un cas spécial parmi les organisations municipales canadiennes.

Vraisemblablement à la suite d'un scandale sur la location d'ordinateurs, la ville a adopté un mécanisme de divulgation des activités de lobbyisme¹²⁹.

Le Conseil municipal a établi une procédure qui oblige la divulgation de tous les appels et demandes concernant les contrats d'approvisionnement.

La politique (*Lobbying disclosure policy for requests for proposals and tender/quotation calls*¹³⁰) a été adoptée en 2004.

Tous les membres du conseil doivent divulguer, de façon mensuelle, toutes les communications ou contacts établis avec des lobbyistes ou des organisations. La correspondance et les appels téléphoniques font partie de ce qui doit être divulgué.

Les élus doivent compléter un formulaire et le remettre et le soumettre au secrétaire général (*City Clerk*) de la ville. Les informations peuvent être consultées à l'hôtel de ville. De plus, sur le site Internet¹³¹ de la ville, il est possible de connaître, de façon mensuelle, le nom des conseillers qui ont déposé une déclaration.

¹²⁹ http://www.toronto.ca/tenders/lobby_disclosure_index.htm

¹³⁰ http://www.toronto.ca/tenders/pdf/pmmmd_lobbyingdisclosure.pdf

¹³¹ http://www.toronto.ca/city_council/registry.htm

Organisation des Nations Unies

L'organisation des Nations Unies (ONU) ne possède pas de mécanisme d'enregistrement des lobbyistes, au même titre que le Canada ou les États-Unis, mais elle se préoccupe de réglementation en matière de conflits d'intérêts.

Le *Code international de conduite des agents de la fonction publique*¹³² a été adopté en 1996. L'Assemblée générale des Nations Unies, préoccupée par la gravité des problèmes posés par la corruption, a proposé ce code de conduite des agents de la fonction publique et a recommandé aux états membres de s'en servir comme guide dans leur lutte contre la corruption.

Les fonctionnaires sont visés par ce code, qui est en fait un outil (un modèle) de lutte contre la corruption au plan international. Il ne s'agit donc pas d'un code pour les administrateurs de l'ONU.

La *Commission de la fonction publique internationale*¹³³ a été créée avec l'organisation des Nations Unies pour assurer la réglementation et la coordination des conditions d'emploi dans les organisations qui appliquent le régime commun des Nations Unies. L'organisation possède ses *Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux*¹³⁴ (2001). Dans ce document, on énumère les principes généraux applicables à la détermination des conditions d'emploi des fonctionnaires. On fait l'énumération des valeurs de l'organisation : droits fondamentaux de la personne humaine, justice sociale, dignité et valeur de la personne humaine, respect de l'égalité des droits des hommes, des femmes et des nations, grandes et petites, intégrité, tolérance, loyauté et impartialité. On aborde également les normes de classement des emplois, les normes applicables aux voyages, la gestion des cadeaux et, finalement, la gestion des conflits d'intérêts.

Par contre, la question des relations entre les lobbyistes et ces fonctionnaires internationaux, n'est pas évoquée.

¹³²<http://www.unodc.org/pdf/crime/commissions/11comm/6add1f.pdf> , <http://www.uncjin.org/Documents/5comm/5f.htm> et ci-joint en annexe: <http://www.pogar.org/publications/garesolutions/a51-59-96f.pdf>

¹³³ <http://icsc.un.org/>

¹³⁴ <http://icsc.un.org/resources/pdfs/general/standardsF.pdf>

Depuis 2006, l'ONU possède son conseiller en éthique (*Special Adviser for the Ethics Office*¹³⁵). L'initiative suit une série de réforme au sein du secrétariat général de l'ONU¹³⁶ et l'organisation commence à peine (octobre 2006) à mettre en place son *Bureau de la déontologie*¹³⁷. Il n'y a donc pas d'information officiellement diffusée autour de cette initiative.

¹³⁵ http://www.un.org/News/briefings/docs/2006/060511_Ethics.doc.htm

¹³⁶ <http://www.un.org/french/reform/>

¹³⁷ <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/668/35/PDF/N0566835.pdf?OpenElement>

Autres pays

Australie

Il n'existe pas de système de régulation ou d'enregistrement proprement dédié aux lobbyistes en Australie.

Pendant un certain nombre d'années, entre 1983 et 1996, il y a eu un tel mécanisme le *Lobbyists Registration Scheme*), mais le gouvernement entré en fonction en 1996 (gouvernement de coalition entre le Parti Liberal et le Parti National, deux partis généralement considérés de droite, dirigé par le premier ministre John Howard) l'a aboli, invoquant le côté non applicable de la loi¹³⁸. Il est intéressant de mentionner que le mécanisme avait été implanté par le Parti travailliste (Australian Labor Party) en 1983, également à leur arrivée au pouvoir.

Le *Lobbyists Registration Scheme* avait été créé en 1983 à la suite d'un scandale. David Combe, un ancien employé du Parti travailliste, faisait du lobbyisme au début des années 1980, faisant profiter son large réseau de contact auprès du parti travailliste, qui était au pouvoir. Ses échanges avec une personne de l'ambassade soviétique, expulsée du pays pour espionnage, a vite apporté son lot de critique, Combe devenant un risque pour la sécurité du pays, lui qui avait (secrètement) ses entrées chez le parti au pouvoir et avec l'ambassade d'un pays qui était alors considéré comme un ennemi (en pleine Guerre froide...).

Alors, en réaction à ce scandale, le gouvernement avait rapidement mis en place le *Lobbyists Registration Scheme*, en décembre 1983. Le mécanisme avait une portée assez limitée, car il définissait ainsi un lobbyiste :

« a person (or company) who, for financial or other advantage, represents a client in dealings with Commonwealth Government ministers and officials. »

¹³⁸ *Locating the target : regulating lobbying in Australia*, J.Warhurst, Parliamentary Affairs, Oxford University Press, Volume 51, Number 4, October 1998, pp. 538-550, <http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/51/4/538.pdf>

Le mécanisme avait deux registres... confidentiels. Un pour les lobbyistes représentant des clients étrangers, et un autre plus général pour les lobbyistes représentant des compagnies privées. La loi exigeait des lobbyistes qu'ils s'enregistrent à chaque engagement avec un client, en plus de donner une courte description de son mandat. Tous les lobbyistes inscrits devaient recevoir une lettre d'acceptation de la part du registraire, et ce à chaque intervention auprès d'un ministre ou d'un fonctionnaire.

On jugeait que le mécanisme était inapplicable, parce que les lobbyistes n'y adhéraient pas en grand nombre et qu'il n'y avait pas d'enquête effectuée à ce sujet. En 1991, un sénateur a tenté de « donner des dents » au mécanisme, mais l'idée n'a pas eu d'appui politique.

Le gouvernement de John Howard, arrivé en poste en mars 1996, a simplement décidé d'abolir le mécanisme, citant comme raison principale le manque d'adhésion de la part des lobbyistes et le fait que le registre n'était pas ouvert à la consultation publique.

La réaction du gouvernement nouvellement élu montrait une intention de contrôler davantage les personnes qui sont l'objet du lobbyisme (les titulaires de charge publique), au lieu de contrôler les lobbyistes. D'où l'introduction d'un code de conduites pour les ministres. Il semble que l'instauration de ce code ait été un enjeu électoral et une raison de l'élection du parti de John Howard.

Alors, l'Australie possède son code de conduite pour les employés du secteur public, mais ce code ne parle pas des relations avec les lobbyistes ou les groupes d'influence. Certains parlements des régions de l'Australie ont adopté des codes de conduite pour leurs élus, alors que d'autres ont des codes uniquement pour les ministres. Seuls les parlements du New South Wales, de Victoria et du Western Australia ont un code qui touche les ministres et les membres du parlement en général¹³⁹.

¹³⁹ *Idem.*

Le Guide des ministres (*A guide on key elements of ministerial responsibility*¹⁴⁰, 1998) établit quelques obligations dans les relations avec les lobbyistes. Le guide impose certaines choses aux ministres :

(...)in dealing with a lobbyist who is acting on behalf of a third party, it is important to establish who or what company or what interests that lobbyist represents so that informed judgements can be made about the outcome they are seeking to achieve.

(...)Ministers and parliamentary secretaries should ensure that dealings with lobbyists are conducted so that they do not give rise to a conflict between public duty and private interest.

(...) In dealing with a lobbyist who is acting on behalf of a third party, it is important to establish who or what company or what interests that lobbyist represents so that informed judgements can be made about the outcome they are seeking to achieve.

(...)Where representations are being made on behalf of a foreign government or the agency of a foreign government, special care needs to be exercised as foreign policy or national security considerations may apply. It may be appropriate in certain cases to advise the office of the Minister for Foreign Affairs of representations received.

Par contre, cette façon de faire est très critiquée, du fait qu'il n'y a aucune instance chargée de surveiller l'application du code de conduite pour les ministres. Les ministres ne sont redevables, pour ce qui est du code, uniquement à leur Premier ministre. Cela n'est pas sans rappeler la situation du Canada, à l'époque de son conseiller à l'éthique (Howard Wilson) qui n'avait pas l'indépendance du Commissaire à l'éthique actuel.

¹⁴⁰ <http://www.australianpolitics.com/executive/ministry/ministerial-guidelines-1998.pdf>

Argentine

Ce pays d'Amérique du Sud présente un projet de loi sur la publication des activités de lobbying (*Ley de publicidad de la gestion de intereses*¹⁴¹).

La loi obligerait les titulaires de charge publique d'enregistrer les audiences de lobbying et de les rendre accessibles au public, notamment via Internet.

Les hauts fonctionnaires et les membres des assemblées exécutive et législative seraient visés par cette loi.

Il faut mettre en contexte cette loi, dans un pays où règne une grande corruption, le pays se classant au 93^{ième} rang sur 163 pays dans le dernier tableau de *l'Indice de Perceptions de la Corruption 2006*¹⁴² de l'organisme Transparency International.

Israël

Il n'existe pas de système de régulation ou d'enregistrement proprement dédié aux lobbyistes en Israël.

En Israël, il existe une loi (*Associations law*¹⁴³) qui régule la structure des groupes d'intérêts au Parlement. Il s'agit ici d'imposer à ces organisations le devoir de s'enregistrer (auprès d'une instance, *The Registrar*). Mais il semble, qu'il s'agisse davantage d'une mesure de sécurité bien plus que d'une tentative pour rendre transparente la relation entre les titulaires de charge publique et les lobbyistes.

Une tentative de législation a avorté durant les années 1990¹⁴⁴.

¹⁴¹ http://www.anticorruccion.jus.gov.ar/politicas_02.asp?CurPage=3

¹⁴² http://www.transparency.org/news_room/in_focus/cpi_2006/cpi_table

¹⁴³ *Regulation of Lobbyists in Developed Countries : Current Rules and Practices*, Margaret Mary Malone, Dublin institut of public administration, [http://www.environ.ie/DOEI/doi/pub.nsf/0/9b089a2e9f7db8b280256f0f003db97d/\\$FILE/IPA%20Regulation%20of%20Lobbyists%20Study%202004.pdf](http://www.environ.ie/DOEI/doi/pub.nsf/0/9b089a2e9f7db8b280256f0f003db97d/$FILE/IPA%20Regulation%20of%20Lobbyists%20Study%202004.pdf), p.15

¹⁴⁴ *Idem*.

Finlande

En Finlande, il n'y a pas de système d'enregistrement des lobbyistes.

Lors des commissions parlementaires il est évident que les groupes d'intérêts sont invités et qu'il est possible de rencontrer de façon informelle des membres du parlement. Il est donc possible pour les lobbyistes de contacter des représentants du gouvernement, mais de manière informelle¹⁴⁵.

Italie

En Italie, il n'existe aucune réglementation spécifique sur l'activité du parlement envers les groupes d'intérêts ou leurs représentants. Il y a eu des tentatives de présenter le règlement pendant les années 1980. Quatre projets de loi visant à régler les activités des professionnels des affaires publiques ont avorté¹⁴⁶ durant cette période.

Des organisations et associations de niveau national peuvent se procurer des cartes donnant accès au sénat italien, mais pas aux commissions parlementaires.

Il y a des pressions actuellement en Italie en faveur de l'introduction de l'enregistrement de groupes de pression et de forcer ces groupes à divulguer leurs dépenses faites pour le lobbyisme. En résumé, on souhaite une plus grande transparence dans les activités des groupes d'intérêt. Un autre projet de loi en vue de créer un registre a été abandonné en 2001.

¹⁴⁵ *Lobbying et vie politique*, dossier réalisé par Emiliano Grossman dans *Problèmes politiques et sociaux*, numéro 918, novembre 2005, p.104

¹⁴⁶ *Regulation of Lobbyists in Developed Countries : Current Rules and Practices*, Margaret Mary Malone, Dublin institut of public administration, [http://www.environ.ie/DOEI/doeipub.nsf/0/9b089a2e9f7db8b280256f0f003db97d/\\$FILE/IPA%20Regulation%20of%20Lobbyists%20Study%202004.pdf](http://www.environ.ie/DOEI/doeipub.nsf/0/9b089a2e9f7db8b280256f0f003db97d/$FILE/IPA%20Regulation%20of%20Lobbyists%20Study%202004.pdf), p.16

Nouvelle-Zélande

Il n'existe pas de système de régulation ou d'enregistrement proprement dédié aux lobbyistes en Nouvelle-Zélande.

Le code ministériel (*Register of Ministers' Overseas Travel, Gifts and Payments for Outside Activities*¹⁴⁷) demande aux ministres de divulguer leurs avoirs, mais ne parle pas des relations avec les lobbyistes.

Autriche

Il n'existe pas de système de régulation ou d'enregistrement proprement dédié aux lobbyistes en Autriche¹⁴⁸. Il semble qu'il soit normal, dans la culture politique de ce pays, que le gouvernement consulte les groupes d'intérêts pour ses travaux.

Japon

Il n'existe pas de système de régulation ou d'enregistrement proprement dédié aux lobbyistes au Japon.

The regulation of interest groups and lobbies in the Japanese national legislature, the Diet, is nearly non-existent. On the broader level of politics in Japan, there is very little direct governmental regulation of interest groups. On the other hand, there are significant restrictions, at least on paper, on the use of money by interest groups in Japanese politics. There are also rules on election campaigns which rank as some of the most restrictive in

¹⁴⁷ <http://www.dPMC.govt.nz/cabinet/ministers/ministers-assets.html>

¹⁴⁸ *Regulation of Lobbyists in Developed Countries : Current Rules and Practices*, Margaret Mary Malone, Dublin institute of public administration, [http://www.environ.ie/DOEI/doeipub.nsf/0/9b089a2e9f7db8b280256f0f003db97d/\\$FILE/IPA%20Regulation%20of%20Lobbyists%20Study%202004.pdf](http://www.environ.ie/DOEI/doeipub.nsf/0/9b089a2e9f7db8b280256f0f003db97d/$FILE/IPA%20Regulation%20of%20Lobbyists%20Study%202004.pdf)

the democratic world. Thus, Japan has the interesting contrast of excessively restricted election campaigns and almost completely unregulated interest group campaigns.¹⁴⁹

L'absence de système de régulation du lobbyisme semble démontrer à quel point la gestion de cette pratique est d'ordre culturel et contextuel. Ainsi, dans un pays comme le Japon qui possède des lois électorales strictes, on ne considère pas comme essentiel de gérer les relations entre les titulaires de charge publique et les lobbyistes (groupes de pression).

Luxembourg

Il n'existe pas de système de régulation ou d'enregistrement proprement dédié aux lobbyistes au parlement du Luxembourg. Il n'existe pas non plus de code de déontologie pour les groupes de pression et les groupes d'intérêts.

The Chamber of Deputies, a parliamentary committee or one or more deputies may hear such interest or pressure groups if they choose, either on their own initiative or at the request of the pressure groups themselves. Lobbyists are not provided with any facilities.¹⁵⁰

La gestion des relations entre lobbyistes et titulaires de charge publique est donc laissée au bon jugement des titulaires.

¹⁴⁹ *Lobbying registration in the Japanese DIET*, R. Hrebenar et al., <http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/51/4/551.pdf>

¹⁵⁰ *Regulation of Lobbyists in Developed Countries : Current Rules and Practices*, Margaret Mary Malone, Dublin institute of public administration,, [http://www.environ.ie/DOEI/doi/pub.nsf/0/9b089a2e9f7db8b280256f0f003db97d/\\$FILE/IPA%20Regulation%20of%20Lobbyists%20Study%202004.pdf](http://www.environ.ie/DOEI/doi/pub.nsf/0/9b089a2e9f7db8b280256f0f003db97d/$FILE/IPA%20Regulation%20of%20Lobbyists%20Study%202004.pdf) , p.17

Conclusion

Les pays qui ont un système, rassemblant des lois ou des règlements spécifiques à la régulation des activités des lobbyistes, ne forment pas la majorité parmi les états recensés dans cette recherche. En fait, seuls les pays de l'Amérique du Nord (Canada et États-unis) possèdent une législation propre au lobbyisme. Un constat qui se reflète sur les provinces canadiennes et les états américains.

Comme pour le Canada et les États-unis, certains pays possèdent un mécanisme formellement dédié à la gestion du lobbyisme. Citons l'Allemagne, le Parlement européen et une ville, Toronto.

Les autres états qui se préoccupent sérieusement de la relation lobbyistes/titulaires de charge publique le font de façon informelle, dans le sens où ils n'ont pas de loi sur le lobbyisme. Le contrôle du lobbyisme se fait donc par la voie des codes de conduite de ces titulaires (voie déontologique), qu'ils soient des fonctionnaires ou des élus.

La conclusion de notre recherche ne consiste pas à porter un jugement, négatif ou positif, envers ces mécanismes informels.

Au contraire, il y a de nombreux éléments à retenir parmi tous les mécanismes présentés dans ce document, et nous en ferons ressortir quelques-uns en gardant en tête la suite de notre mandat, qui sera suggérer des aménagements à la situation actuelle des titulaires de charge publique au Québec dans leurs relations avec les lobbyistes.

Ainsi, si nous voulons ultérieurement explorer des mécanismes de responsabilisation des titulaires de charge publique en matière de communication d'influence, il faut retenir les éléments suivants :

- En Colombie-Britannique, il est possible, pour le grand public, de rapporter un manquement à la loi sur le lobbyisme. Il suffit d'appeler au Bureau d'enregistrement des lobbyistes ou en passant par le site Internet de l'organisation. On peut aussi faire le signalement par écrit.

- Dans l'état de l'Alaska, la commission de la fonction publique joue un rôle de médiation, ce qui est propre à l'éthique, car un dialogue s'engage entre la commission, les titulaires de charge publique et les lobbyistes. Dans certains cas, le dialogue a culminé par la publication d'un rapport et même parfois dans une modification à la loi.
- En Californie, tous les lobbyistes qui s'enregistrent selon la loi doivent, de façon périodique, suivre une formation sur l'orientation éthique que devrait prendre le lobbyisme.
- En Caroline du Nord, la loi sur le lobbyisme prévoit un programme éducatif pour les lobbyistes. Le but de ce programme éducatif est de rappeler aux lobbyistes leurs obligations et les sensibiliser à certaines situations à risques pouvant mener à une violation possible de la loi. La sensibilisation ne vise pas seulement les lobbyistes, mais également les titulaires de charge publique, ainsi que les employeurs des lobbyistes.
- Toujours en Caroline du Nord, la loi prévoit également que la commission (*The State Ethics Commission*) doit être disponible pour donner de la formation aux titulaires de charge publique.
- Au Royaume-Uni, le Code de conduite pour les fonctionnaires indique clairement aux agents publics comment gérer leurs relations avec les lobbyistes. Le code explique ce qui est carrément inacceptable (aspect déontologique), mais fait aussi appel au sens commun du titulaire (aspect éthique, prise de décision), par exemple pour les questions d'hospitalité envers les lobbyistes.
- En Irlande, il n'existe pas de système de régulation ou d'enregistrement proprement dédié au lobbyisme, mais une série de mesures d'ordre déontologique guident les titulaires de charge publique qui font affaire avec les lobbyistes. Quelques règles simples, dont celle qui oblige les titulaires à garder au moins une trace écrite de toutes leurs rencontres avec les lobbyistes.

- En Écosse, une série de mesures d'ordre déontologique guident les titulaires de charge publique qui font affaire avec les lobbyistes. On demande aux titulaires de prendre le temps de bien connaître l'identité de la personne ou de l'organisation qui fait la demande de communication, ainsi que le motif de la demande de communication, et ce avant de prendre toute décision.
- À la ville de Toronto, tous les membres du conseil doivent divulguer, de façon mensuelle, toutes les communications ou contacts établis avec des lobbyistes ou des organisations. La correspondance et les appels téléphoniques font partie de ce qui doit être divulgué.

Une analyse plus poussée de ces éléments ci-recensés, de leurs interrelations, ainsi que leur application possible dans le contexte québécois sera fait dans la prochaine partie de notre mandat.

Tableau comparatif

Pays/État/Ville	Mécanisme formel de gestion du lobbyisme	Mécanisme informel de gestion du lobbyisme
Canada	<p>Loi sur l'enregistrement des lobbyistes.</p> <p>Les lobbyistes doivent également respecter un Code de déontologie.</p> <p>La loi prévoit l'enregistrement des lobbyistes dans un registre.</p>	
Québec	<p>Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.</p> <p>La loi prévoit l'enregistrement des lobbyistes dans un registre.</p> <p>Les lobbyistes ont aussi leur Code de déontologie.</p>	
Colombie-Britannique	Registre des lobbyistes.	

Nouvelle-Écosse	Loi sur l'enregistrement des lobbyistes. Registre des lobbyistes.
Ontario	Loi sur l'enregistrement des lobbyistes. Registre des lobbyistes.
Terre-Neuve/Labrador	Loi sur l'enregistrement des lobbyistes. Registre des lobbyistes. Les lobbyistes ont un code de conduite.
Nouveau-Brunswick	Pas de loi, ni de registre d'enregistrement des lobbyistes.
Île du Prince-Édouard	Pas de loi, ni de registre d'enregistrement des lobbyistes.
Manitoba	Pas de loi, ni de registre d'enregistrement des lobbyistes.
Alberta	Pas de loi, ni de registre d'enregistrement des lobbyistes.
Saskatchewan	Pas de loi, ni de registre d'enregistrement des lobbyistes.
États-Unis	Loi sur la divulgation des activités de lobbying (<i>Lobbying Disclosure Act of 1995</i>). Un registre est gardé au secrétariat (Clerk of the House of

Representatives) mais ne peut être consulté par le public.

De nombreux états américains possèdent aussi leur système d'enregistrement des lobbyistes, la plupart ayant légiféré sur la question.

Royaume-Uni

Le Code de conduite pour les employés du service civil indique aux agents publics comment gérer leurs relations avec les lobbyistes.

Le Code de conduite des membres de la Chambre des Communes oblige ses membres à déclarer leurs intérêts dans les compagnies qui font du lobbyisme.

Le Code de conduite ministériel stipule que les noms des gens rencontrés et les intérêts représentés doivent être notés.

Il n'y a aucun registre public des lobbyistes mais on mentionne dans le code de conduite ministériel que l'objet de tout contact avec des lobbyistes doit être enregistré.

Irlande

Des mesures d'ordre déontologique guident les titulaires de charge publique qui font affaire avec les lobbyistes : les titulaires doivent donc garder au moins une marque écrite de toutes leurs rencontres avec les lobbyistes.

Les mesures sont explicitées dans le *Code de conduites des agents publics*.

Écosse

Pas de système de régulation ou d'enregistrement proprement dédié au lobbyisme en Écosse, mais des mesures d'ordre déontologique guident les titulaires de charge publique qui font affaire avec les lobbyistes.

Le Code de conduite comporte un chapitre sur le lobbyisme.

On demande aux titulaires de prendre le temps de bien connaître l'identité de la personne ou de l'organisation qui fait la demande de communication, ainsi que le motif de la demande de communication, et ce avant de prendre toute

décision.

France	Pas de loi, ni de registre d'enregistrement des lobbyistes.
Allemagne	Les règles de procédures du parlement spécifient que les lobbyistes doivent s'inscrire à un registre (et obtenir une carte, un droit d'accès) avant d'entrer en contact avec un titulaire de charge publique (ici, les élus).
Union européenne	<p>Actuellement, tout lobbyiste qui se rend au parlement européen se doit de se faire enregistrer et de souscrire à un code de conduite, en échange de quoi il reçoit un <i>pass spécial</i>.</p> <p><i>Livre vert sur la transparence</i> (projet 2006) : Dans son <i>Livre Vert</i>, la Commission élimine l'enregistrement obligatoire des lobbyistes en argumentant qu'<i>un système plus serré d'autorégulation serait plus approprié</i>. Les mesures proposées incluent:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ un système facultatif d'enregistrement, géré par la Commission, incitant clairement les lobbyistes à s'enregistrer.

- un code de déontologie commun à l'ensemble des lobbyistes élaboré par le corps des lobbyistes lui-même, éventuellement en consolidant et en améliorant les codes existants.
- un système de suivi et de sanctions en cas d'enregistrement incorrect et/ou de violation du code de déontologie.

Organisation des Nations Unies (ONU) Pas de loi, ni de registre d'enregistrement des lobbyistes.

Australie

Le Guide des ministres établit quelques obligations dans les relations avec les lobbyistes.

Argentine

Pas de loi, ni de registre d'enregistrement des lobbyistes.
Projet de loi sur la publication des activités de lobbying.

Israël

Pas de système de régulation ou d'enregistrement proprement dédié aux lobbyistes en Israël.

En Israël, il existe une loi qui régule la structure des groupes d'intérêts au Parlement. Il s'agit ici d'imposer à ces organisations le devoir de s'enregistrer cette loi et d'imposer quelques directives quant à la conduite de ces organisations.

Finlande	Pas de système d'enregistrement des lobbyistes.
Italie	Pas de loi, ni de registre d'enregistrement des lobbyistes.
Nouvelle-Zélande	Pas de loi, ni de registre d'enregistrement des lobbyistes.
Autriche	Pas de loi, ni de registre d'enregistrement des lobbyistes.
Japon	Pas de loi, ni de registre d'enregistrement des lobbyistes.
Luxembourg	Pas de loi, ni de registre d'enregistrement des lobbyistes.
Toronto (ville)	<p>Procédure qui oblige la divulgation de tous les appels et demandes concernant les contrats d'approvisionnement (<i>Lobbying disclosure policy for requests for proposals and tender/quotation calls</i>).</p> <p>Les membres du conseil doivent divulguer, de façon mensuelle, toutes les communications ou contacts établis avec des lobbyistes ou des organisations.</p> <p>Les informations peuvent être consultées sur le site Internet de la ville.</p>

