

Non classifié

GOV/PGC/ETH(2006)7



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

25-Jan-2006

Français - Or. Anglais

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

GOV/PGC/ETH(2006)7
Non classifié

**L'ELABORATION D'UN CADRE JURIDIQUE POUR LE LOBBYING :
L'EXEMPLE DE LA POLOGNE**

Réunion d'experts sur la gestion des conflits d'intérêts dans le service public

**26 et 27 janvier 2006
Château de la Muette, Paris**

Ce document d'appui des discussions de la Session III décrit dans ses grandes lignes l'expérience récente de la Pologne en matière d'encadrement juridique du lobbying.

Pour de plus amples informations, veuillez prendre contact avec János Bertók:
Courriel: janos.bertok@oecd.org ; Tel: +33 1 45 24 92 57 ; Fax: +33 1 45 24 85 63.

**JT00200224
TRADUCTION PROVISOIRE**

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

Français - Or. Anglais

L'ELABORATION D'UN CADRE JURIDIQUE POUR LE LOBBYING : L'EXEMPLE DE LA POLOGNE

M. Juliusz Galkowski¹

1. Rappel historique

C'est un fait avéré, les polonais ont une perception très négative du lobbying. Les recherches effectuées ont montré qu'en Pologne le lobbying consiste trop souvent en des réseaux de relations informelles, à travers lesquels les intérêts privés infiltrent les contacts entre les milieux d'affaires et les élites politiques, sur la base de la réciprocité des services. Le capital essentiel est « l'accès au décideur pertinent ». L'importance de ce dernier est encore plus grande lorsque la situation économique se dégrade car alors les possibilités de faire fructifier les capitaux disponibles sur la base du potentiel du marché diminuent et il devient essentiel de pouvoir compter sur quelqu'un que l'on « connaît », notamment sur quelqu'un qui exerce des fonctions au sein de l'administration publique, attendu que ces contacts « peuvent être noués » de diverses façons. La conviction très répandue qu'en Pologne les relations entre le monde de l'entreprise et la politique reposent sur des principes contraires à l'éthique et la pratique du pot-de-vin constitue la manière la plus efficace de « régler » les problèmes reflète le rôle de ces relations. Quelle forme peut revêtir le lobbying dans un pays où des travaux commandités en 1998 par la Chambre de Commerce polonaise (KIG) montrent qu'un politicien sur trois, selon les conseillers municipaux, et pratiquement un sur quatre, selon les parlementaires, représente dans le cadre de son activité publique officielle les intérêts d'une entreprise et effectue pour le compte de celle-ci une activité de « prospection commerciale »? Dans un rapport de 1999 sur la corruption, la Banque mondiale² décrit les formes pathologiques du lobbying au Sejm (Chambre basse du Parlement polonais), et notamment la pratique qui consiste à accorder des avantages financiers en contrepartie de la « faveur » de bloquer ou de modifier les dispositions devant être incorporées aux lois. Selon une enquête effectuée en 2000 par l'Institut de Philosophie et de Sociologie de l'Académie polonaise des Sciences, IFiS PAN,³ pendant le troisième mandat de Sejm III, 28% des parlementaires interrogés ont désigné la corruption et les pratiques engendrant la corruption comme étant les méthodes les plus fréquemment utilisées pour influencer les parlementaires. Ces pratiques sont le trafic d'influence (c-à-d le fait de proposer des sièges aux conseils de surveillance d'entreprises commerciales), la subornation ou les tentatives de subornation, les dons illicites, le financement de « cadeaux » d'un prix élevé (« essais » de voitures), les avantages personnels (offre de « services attractifs »), le sponsoring d'excursions attractives (« voyages d'études»), les promesses de financement de campagnes électorales et le financement de partis politiques.

¹. Ce rapport a été préparé par M. Juliusz Galkowski, du groupe de coordination de la stratégie anti-corruption, du département de l'administration publique, du ministère polonais de l'Intérieur et de l'Administration.

². World Bank, Anti-corruption in Transition. A Tribute to the Policy Debate, 2000

³. http://www.ce.uw.edu.pl/wydawnictwo/Kwart_2002_4/Jasiecki.pdf

Selon des travaux effectués en 2004 par la Fondation Stefan Batory, 35% de l'ensemble des polonais et 19% des parlementaires polonais sont convaincus que la subornation peut entraîner le rejet d'un texte de loi ou une modification de la loi. La même année, le CBOS (Centre polonais d'enquêtes d'opinion) a procédé à une enquête analogue qui a montré que 69% des Polonais pensent que la pratique des versements en espèces pourrait être effectivement utilisée pour influencer les projets de développement⁴.

Il convient également de souligner qu'un petit nombre de personnes travaillant en étroite collaboration avec le parlement lors de l'élaboration des lois admettent exercer la profession de lobbyistes. Les cabinets d'avocats, bureaux de consultants et agences de relations publiques sont fréquemment utilisés pour couvrir des activités de lobbying. Aux réunions des commissions parlementaires, ils interviennent en qualité d'experts ou de conseillers agissant, ce qui est assez étonnant, pour le compte de partis politiques ou de députés particuliers, plutôt qu'en qualité de représentants de parties prenantes indépendantes. En conséquence de quoi, la répartition des forces n'est pas totalement transparente, attendu que le processus d'élaboration des lois pâtit de l'impact douteux des intérêts particuliers acquis.

L'un des événements les plus marquants, qui a incontestablement contribué à l'élaboration d'une proposition de loi sur le lobbying, a été l'affaire Rywin⁵, qui a révélé un certain nombre d'irrégularités dans le processus d'élaboration des lois. Mais surtout, il n'existe aucune procédure d'information du public et aucun contrôle de la société civile sur le processus d'élaboration des réglementations juridiques. Le célèbre rajout au projet de loi du gouvernement des mots «ou de journaux», à l'insu du Conseil des ministres, ou l'offre de pot-de-vin présentée par M. Lew Rywin aux propriétaires de la maison d'édition Agora, a clairement montré que dans le processus d'élaboration de la loi l'influence de différents cercles a été plus importante que l'intérêt public. De plus, il s'est avéré que ces influences pouvaient être mises à profit pour toucher des commissions importantes (parfois de l'ordre de plusieurs millions de dollars) des parties concernées.

La révélation de l'affaire Rywin et les enquêtes ultérieures de la commission d'enquête parlementaire ont montré non seulement à la classe politique mais aussi à l'ensemble de la société civile la nécessité de réglementer le lobbying. Et ce d'autant que l'opinion publique a été peu à peu informée de nouvelles affaires ultérieures de corruption impliquant des politiciens et des fonctionnaires travaillant dans les organes responsables de l'élaboration des lois mais aussi des lobbyistes professionnels. A cela se sont ajoutées les révélations de cas d'assistants volontaires de parlementaires et de hauts fonctionnaires de l'administration publique agissant en pratique comme des lobbyistes et veillant aux intérêts de leurs clients.

C'est dans ces circonstances que le gouvernement, conduit par le Premier ministre Leszek Miller, a soumis un projet de loi sur le lobbying. Ce fait est très révélateur, car sous la pression des allégations de corruption et d'implication dans des affaires douteuses ce même gouvernement a présenté ultérieurement sa démission.

4. <http://www.batory.org.pl/english/corrupt/bar.htm>

5. L'affaire Rywin est l'affaire de corruption la plus célèbre de Pologne. Ce scandale, qui a entraîné l'ouverture d'une enquête de la Commission parlementaire spéciale, tire son nom de l'homme d'affaires, Lew Rywin, qui a proposé son aide pour l'amendement de la Loi sur les médias en échange d'un pot-de-vin conséquent. Il a déclaré agir pour le compte du « groupe des dirigeants ». Après l'affaire Rywin, la corruption est devenue le quatrième « problème national » de la Pologne.

2. Le processus d'élaboration des lois

Le 28 octobre 2003, le Sejm a reçu le projet de loi du gouvernement sur les activités de lobbying. Le 12 novembre 2003, pendant la session du Sejm, une motion de rejet du projet de loi a été repoussée à une nette majorité des voix et la proposition concernée a été soumise à une commission extraordinaire. Après un certain nombre de réunions de commissions et d'examens d'avis d'experts mais aussi après l'adoption de nombreux amendements, la commission extraordinaire⁶ a renvoyé le projet de loi devant le Sejm et recommandé son adoption. Le 7 juillet 2005, le Sejm a adopté le projet de loi par 399 voix pour, aucune voix contre et 4 abstentions. La Chambre haute du Parlement a adopté sans aucun amendement le texte du projet de loi proposé par le Sejm. Le 15 août 2005, le Président de la République polonaise a signé le texte de loi définitif.

Les travaux de la commission extraordinaire ont duré très longtemps car le Sejm a décidé de rejeter le projet de loi du gouvernement et de préparer un projet de loi entièrement nouveau. La commission extraordinaire a démarré ses travaux en janvier 2004 et élaboré un nouveau projet de loi sur la base des idées du projet de loi du gouvernement. De ce point de vue, la préparation du nouveau projet de loi a pris relativement peu de temps.

On a souligné à maintes reprises que le projet de loi initial soumis par le gouvernement était très restrictif et, comme l'a indiqué l'un des experts, qu'il visait à rechercher et punir les comportements répréhensibles.

Un certain nombre de doutes émis concernant le projet de loi provenaient d'associations de gens d'affaires. L'un des objectifs statutaires de ces organisations est de faire du lobbying pour le compte de leurs membres. Parallèlement, il convient de noter que les cotisations collectées auprès de leurs membres constituent une sorte de « commission ». En conséquence, les milieux d'affaires ont demandé instamment que la Loi spécifie expressément que les Chambres de commerce sont des organismes dont la loi ne doit pas enfreindre les droits. Parallèlement, ils ont demandé qu'il soit clairement établi que la déclaration ci-dessus s'applique à toutes les organisations non gouvernementales (ONG) sociales. Ces réclamations se fondaient sur le fait que la loi sur le lobbying éliminait la possibilité pour les partis politiques de faire du lobbying et que, par analogie, les Chambres de commerce (en tant qu'organisations d'entrepreneurs) auraient dû également être exclues.

Le projet de loi initial précisait les groupes et organisations non soumis à ces exigences. Il établissait une liste spécifique sur laquelle figuraient les représentants des missions diplomatiques, des partis politiques, des syndicats, mais aussi des associations patronales.

A la suite des travaux de la commission extraordinaire, la liste des cas d'exclusion a été abandonnée et remplacée par une déclaration positive contenue dans l'article 2 de la Loi adoptée :

« Article 2

1. Selon l'interprétation donnée dans cette Loi, on entendra par lobbying toute activité menée dans le cadre de la loi, en vue d'exercer une influence sur les organes de la puissance publique dans le cadre du processus d'élaboration des lois.

^{6.} La commission extraordinaire est un organe particulier du parlement polonais. Habituellement, les commissions ordinaires travaillent sur tous les projets, mais si le projet de loi est complexe ou requiert une attention particulière, le Sejm peut constituer une commission extraordinaire dont l'unique objet sera de travailler sur le projet de loi en question.

2. Selon l'interprétation donnée dans cette Loi, on entendra par activité professionnelle de lobbying toute activité de lobbying lucrative conduite pour le compte de tiers de telle sorte que les intérêts de ces tiers soient pris en compte dans le processus d'élaboration des lois.

3. Une activité professionnelle de lobbying peut être menée par un entrepreneur ou par une personne physique n'étant pas un entrepreneur sur la base d'un contrat de droit civil ».

Ce changement a été une conséquence des efforts accomplis par des organisations telles que le Business Centre Club (BCC) ou par d'autres organisations patronales mais également des convictions d'un grand nombre de députés actifs au sein de la commission et des groupes politiques qu'ils représentent. Ce changement, que plusieurs experts considèrent résolument positif, a toutefois suscité un certain nombre de commentaires critiques, qui seront présentés dans la section 5 de ce rapport.

Il faut noter également qu'un certain nombre de parlementaires très en vue du parti du droit et de la justice (PiS), qui forment actuellement un gouvernement de coalition, étaient résolument opposés au projet de loi soumis par le gouvernement⁷, et qu'ultérieurement, par le biais de la participation de son représentant aux travaux de la commission extraordinaire, ce parti a eu une influence majeure sur l'adoption d'amendements. Finalement, en 2005, le PiS a soutenu à l'unanimité l'adoption, du projet de loi amendé.

Il convient de souligner qu'au cours des travaux sur le projet de loi, un certain nombre de commentaires critiques formulés par les représentants du PiS ont été pris en compte et que dans le document adopté in fine l'essentiel des réglementations légales a été déplacé pour y adjoindre les obligations des représentants de l'administration publique sous la forme de changements statutaires et de la mise en œuvre de dispositions réglementant le fonctionnement des fonctions officielles. Et si cela ne relevait pas du domaine d'action de ce seul parti, les amendements apportés ont incontestablement entraîné un changement d'attitude du PiS à l'égard de ce projet de loi, puisqu'en définitive le parti a voté l'adoption de la Loi sur le lobbying.

Les représentants du BCC ont joué un rôle majeur dans les activités de la commission extraordinaire ; cette organisation a figuré, en effet, parmi le petit nombre d'élus qui ont participé aux travaux de la commission en qualité de représentants des organisations patronales et des milieux d'affaires. Lors de la phase initiale des travaux sur le projet de loi, le BCC a publié un avis concernant le texte proposé, dans lequel il pointait du doigt un certain nombre de solutions qu'il jugeait déficientes. Dans son exposé, le BCC prenait note de la reconnaissance de la nécessité d'une réglementation juridique des activités de lobbying et d'une plus grande transparence mais jugeait le projet de loi excessivement restrictif et considérait qu'il fournissait aux fonctionnaires l'opportunité de prendre des décisions arbitraires. Cette critique concernait en particulier la question de la désignation des personnes, morales ou physiques, devant être considérées comme ayant ou non des activités de lobbying. Le BCC pointait également le caractère trop coercitif du projet de loi.

Il faut donc souligner qu'un certain nombre de changements apportés au projet de loi pendant les travaux de la commission parlementaire extraordinaire ont clairement admis les stipulations soulevées par le BCC.

Une autre question litigieuse liée au contenu de la loi sur le lobbying a été le problème de l'inclusion ou non dans le champ d'application de la Loi des collectivités locales autonome. Au cours des travaux sur le projet de loi, des voix se sont élevées pour dénoncer également l'existence de lobbying dans les décisions prises à l'échelon local et demander que les collectivités territoriales autonomes ne soient pas

⁷ En 2003, le caucus parlementaire de ce parti a voté en faveur du rejet du projet de loi.

exclues du champ d'application de la réglementation couverte par le projet. D'autre part, on a souligné que la législation locale en tant que telle était d'une nature différente de celle de la législation adoptée au niveau central. On a noté néanmoins que la transparence de la prise de décisions au niveau local ne devait, en aucun cas, être diminuée. Cela a été finalement énoncé dans l'article 2 de la Loi, qui établit expressément que les activités de lobbying sont des activités menées dans le cadre de la loi pour influencer les organes de l'autorité publique lors du processus d'élaboration des lois.

Pour les raisons évoquées ci-dessus, la loi sur le lobbying adoptée récemment ne comporte finalement pas de disposition imposant aux collectivités territoriales autonomes de révéler au public les programmes de leurs travaux législatifs (comme cela est le cas pour le Conseil des ministres ou d'autres autorités centrales). Néanmoins, l'administration territoriale autonome n'a pas non plus été exclue de la sphère des activités de lobbying. Durant les travaux de la Commission, les études des experts ont noté qu'à l'évidence le concept d'autorité publique englobe également l'administration territoriale autonome ; il est donc établi que les dispositions faisant référence aux autorités publiques s'appliquent également à ce niveau d'administration. Cela concerne également l'article 14, qui fait référence au droit de conduire des activités dans les locaux des organismes publics, les articles 15, 16 et 17 qui traitent de la coopération entre le lobbyiste et les organes de l'autorité publique. En outre, le champ d'application de l'article 18, qui impose aux représentants de l'autorité publique de fournir des informations sur les activités de lobbying menées concernant ces organismes, couvre également l'administration territoriale autonome.

Les dispositions concernant « l'audition publique » doivent également être interprétées dans le même sens. Comme les collectivités territoriales autonomes ne sont pas tenues, selon la Loi, de divulguer au grand public leurs plans législatifs, (articles 3 à 8), il devrait résulter sans équivoque de ce qui précède que l'institution de « l'audition publique » décrite aux articles 8 et 9, ne s'applique pas aux autorités locales.

Pour résumer la description des changements essentiels proposés par la commission extraordinaire et adoptés in fine par le Sejm et le Sénat, il convient d'indiquer que la principale orientation a été une évolution d'un texte restrictif vers un texte soulignant la transparence des procédures législatives. Un accès aux travaux législatifs a été accordé aux personnes et aux entreprises souhaitant influencer leur cours mais, par ailleurs, il a été demandé d'informer l'opinion publique de toute tentative visant à influencer ces activités. Le projet de loi du gouvernement visait à contrôler les organismes engageant des activités de lobbying, c'est-à-dire non seulement les sociétés commerciales mais aussi les partis politiques, les organisations commerciales et les ONG. Le changement général d'approche cautionné par les parlementaires et les experts a mis l'accent sur une plus grande transparence et responsabilisation de l'administration publique et non plus sur les organismes engageant des activités de lobbying.

Bien que l'accès aux activités de lobbying ne fasse l'objet d'aucune restriction, il est demandé à toute personne, physique ou morale, de fournir au public des informations sur ces activités, d'indiquer qui elle représente et à quelles réglementations naissantes elle s'intéresse. Ces changements devraient encourager résolument la fourniture d'informations sur les activités de lobbying et empêcher tout un chacun de tirer parti de relations informelles aux fins de la conduite de ces activités. Les sanctions infligées aux personnes qui mènent des activités de lobbying sans être inscrites sur le registre des lobbyistes devraient également restreindre l'utilisation des influences informelles.

3. Contenu de la Loi

La Loi décrit les principes de la conduite d'activités de lobbying. Selon le texte de la Loi, le terme lobbying (« activités de lobbying ») désigne des actions conduites par des méthodes légales dans le but d'exercer une influence sur les organes de l'autorité publique au cours du processus d'élaboration des lois.

Elle est appliquée de manière à faire en sorte que les arguments et les intérêts de groupes sociaux ou professionnels déterminés soient pris en compte dans les verdicts qu'elle prononce.

La Loi introduit également la notion « d'activité professionnelle de lobbying » qui implique le fait d'agir pour le compte d'autres personnes en échange d'argent. Conformément à l'interprétation donnée par la Loi, on entend par activités professionnelles de lobbying des activités de lobbying lucratives conduites pour le compte de tiers dans le but que les intérêts de ces personnes soient pris en compte dans le processus d'adoption de la Loi. Une activité professionnelle de lobbying peut être exercée par un entrepreneur ou par une personne physique autre qu'un entrepreneur sur la base d'un contrat de droit civil.

Les entités menant des activités de ce type doivent seulement notifier leurs données au registre approprié accessible au public. Le ministre de l'Intérieur et de l'Administration est tenu de conserver ce registre des entités menant des activités de lobbying à titre professionnel, dans une base de données enregistrée sur des supports informatiques conformément à l'interprétation des dispositions respectives de la Loi sur la mise en œuvre des technologies de l'information pour le fonctionnement des entités effectuant des tâches publiques.

Des organisations et des associations dont l'objectif est de protéger et de propager les intérêts de leurs membres peuvent également faire du lobbying.

Toute personne faisant du lobbying professionnel sans être inscrite dans le registre des lobbyistes s'expose à une sanction pécuniaire. Une entité, qui effectue des activités entrant dans la définition des activités professionnelles de lobbying sans être inscrite sur ce registre, est passible d'une amende d'un montant compris entre PLN 3,000 et PLN 50,000⁸. Cette sanction doit être infligée sur décision administrative du Ministre de l'Intérieur et de l'Administration. Pour déterminer le montant de l'amende, il faut établir le degré d'influence du lobbyiste sur une décision déterminée d'un organe de l'autorité publique concernant l'élaboration de la loi, de même que la portée et la nature des activités entreprises par l'entité en question dans le cadre de ses activités professionnelles de lobbying. La pénalité financière pourra être infligée à maintes reprises si les activités relevant du domaine des activités professionnelles de lobbying sont poursuivies sans que l'entité s'inscrive sur le registre des lobbyistes.

Une fois par semestre au minimum, le gouvernement préparera un programme de travaux législatifs concernant les projets de lois, qui sera publié sur le site Web du Bulletin d'Information Publique. Ce programme contiendra également tout fait relatif à l'abandon d'un projet de loi donné, ainsi que l'indication des causes de cet abandon.

Il existe des programmes analogues de travaux législatifs pour les projets d'ordonnances qui seront préparés par le Conseil des ministres, le Président du Conseil des ministres, et par les différents ministres.

Les projets de lois et d'ordonnances seront révélés dans le Bulletin d'Information Publique (BIP - *Biuletyn Informacji Publicznej*) dès lors qu'ils auront été transmis pour coordination des consultations des membres du Conseil des ministres. De même, tous les documents concernant les travaux sur ces projets seront également publiés.

Après publication, chacun sera en mesure de soumettre à l'organisme responsable de la préparation d'un tel projet la « notification d'intérêt » (sur un formulaire officiel) pour les travaux sur les projets de lois ou d'ordonnances. Cette notification sera également publiée dans le BIP.

⁸. 1€ égale environ 4 PLN (le montant d'une amende est donc compris entre €750 et €12,500).

Ultérieurement, la partie ayant notifié son intérêt sera en mesure de soumettre son avis concernant le projet spécifique dans le cadre de « l'audition publique ».

L'organisme responsable de la préparation d'un projet d'ordonnance sera à même de conduire l'audition publique concernant ledit projet. Des informations sur le calendrier de l'audition publique concernant un projet d'ordonnance seront fournies dans le BIP au minimum 7 jours avant la date de l'audition publique en question. Toute partie ayant manifesté son intérêt pour les travaux sur le projet d'ordonnance au minimum 3 jours avant la date de l'audition publique correspondante, sera en droit de participer à l'audition publique.

Une audition publique concernant un projet de loi déjà soumis au Sejm pourra être conduite conformément aux principes spécifiés dans les règles de procédure du Parlement. Dans ce cas, une partie ayant notifié son intérêt pour les travaux sur le projet de loi sera en mesure de participer à l'audition publique sur ce projet conformément aux principes spécifiés dans les règles de procédure du Sejm.

Les dispositions importantes introduites par la Loi en discussion consistent en l'adoption de l'exigence de fourniture d'informations sur les assistants et assistants volontaires des parlementaires et des ministres, des employés des cabinets ministériels et du personnel des groupes parlementaires. En effet, des amendements sont actuellement apportés aux textes de lois suivants : loi du 9 mai 1996 relative à l'exécution du mandat de député et de sénateur ; loi du 8 août 1996 sur le Conseil des ministres. Les responsables des groupes parlementaires, députés et sénateurs, mais aussi le ministre, sont désormais tenus de fournir au public les informations suivantes concernant leurs collaborateurs sus - mentionnés :

1. prénom(s) et nom de famille ;
2. date de naissance ;
3. lieux de travail pendant les trois années précédant la date à laquelle la personne en question est devenue employé(e) ou collaborateur(trice) volontaire d'un groupe parlementaire ou d'un groupe politique ;
4. sources de revenus pendant les trois années précédant la date à laquelle la personne en question est devenue employé(e) ou collaborateur(trice) volontaire d'un groupe parlementaire ou d'un groupe politique ;
5. informations concernant les activités commerciales exercées pendant les trois années précédant la date à laquelle la personne en question est devenue employé(e) ou collaborateur(trice) volontaire d'un groupe parlementaire ou d'un groupe politique.

4. Tâches ultérieures imposées par la Loi à l'administration centrale

Il convient de noter que pendant les travaux de la commission extraordinaire c'est à l'administration publique qu'a incombé l'essentiel des obligations imposées par la Loi pour assurer la totale transparence des activités législatives.

Il faut ici attirer l'attention sur un certain nombre de tâches que doivent effectuer les organes de l'administration. La première est la préparation par le Conseil des ministres et par certains ministres en particulier des principes régissant la rédaction et la divulgation au public des programmes des travaux législatifs. Ces programmes doivent être préparés au minimum tous les six mois et être révélés au public conformément aux exigences de la Loi sur l'accès à l'information publique. Il convient ici de noter que, conformément aux dispositions de cette Loi, tout changement intervenant dans le domaine de l'information

publique doit être révélé dans les 24 heures dans le Bulletin d'Information Publique (BIP). Il ne fait aucun doute que du fait de ces exigences, le président du Conseil des ministres et les ministres concernés doivent préparer des décrets imposant ces tâches aux ministères et spécifiant les modes de procédure respectifs, mais aussi nommant les organes compétents en charge de l'exécution de ces tâches. Il serait assurément utile d'appliquer à tous les organismes publics la même forme d'obligation d'information du public des programmes législatifs.

Il faut également appliquer un système de décrets internes pour réguler le mode de coopération avec les lobbyistes dans les locaux de l'administration publique, car l'article 14 de la Loi autorise la réalisation d'activités de lobbying dans les locaux de l'administration publique et impose aux titulaires de fonctions officielles d'autoriser l'accès aux salles et une représentation appropriée des intérêts de leurs clients.

Le Sejm et le Sénat ont été également obligés d'introduire des changements appropriés pour spécifier les règles régissant l'exécution d'activités de lobbying dans leurs locaux. Il convient de noter qu'actuellement le cours des travaux législatifs des deux Chambres du Parlement est révélé au public et accessible sur le site web des deux institutions.

Une autre obligation imposée à l'administration publique et concernant en l'espèce le ministre de l'Intérieur et de l'Administration consiste à organiser l'élaboration du registre des entreprises menant des activités de lobbying, ainsi que des règles et procédures respectives mais aussi des modèles de documents liés au fonctionnement de ce registre. Il faut également préparer et publier le modèle de certificat confirmant l'inscription dans le registre des entreprises faisant du lobbying.

Il convient également de noter que les procédures liées à la publication des informations fournies par les titulaires de fonctions officielles sur les activités de lobbying conduites dans le champ de leurs compétences doivent être préparées et approuvées.

Les obligations énoncées ci-dessus imposent aux responsables des bureaux et ministères concernés de préparer les décrets réglementant les tâches ci-dessus.

Parallèlement, il convient également de noter qu'un certain nombre d'activités imposées aux entités ayant des activités commerciales, doivent être réglementées par des représentants compétents de l'administration publique. Il faut élaborer des lois déterminant si des actions particulières sont de fait considérées comme des activités de lobbying, de manière à ne laisser planer aucune incertitude concernant les agents publics et ceux qui mènent des activités de lobbying. Pour les besoins de l'enregistrement des entreprises de lobbying, il faut également préparer un modèle de formule d'enregistrement. La Loi impose au ministre de l'Intérieur et de l'Administration de publier l'ordonnance respective dans laquelle il spécifiera toutes les règles et procédures attachées à cette question.

Le Conseil des ministres doit également publier une ordonnance spécifiant la procédure de notification de l'intérêt porté aux travaux sur un projet de loi ou d'ordonnance et incluant un modèle de formulaire de notification.

De plus, toute personne menant des activités de lobbying est tenue d'en informer les organes de l'autorité publique dans une déclaration écrite indiquant les entités pour le compte desquelles elle mène ces activités. Des procédures pour la divulgation au public des informations fournies par l'entrepreneur doivent être élaborées.

Le Présidium du Sejm devra s'attacher, par dessus tout, à modifier rapidement les règles de procédure du Sejm, de manière à régir en conséquence l'ensemble de la procédure de travail sur les projets de lois, dès réception d'une proposition de loi et jusqu'à l'adoption effective du texte de loi définitif.

Dans les règles de procédure du Sejm et dans les dispositions de mise en oeuvre de l'administration publique, il faut également préciser le mode de conduite des présidents des commissions parlementaires et des titulaires de fonctions officielles lorsqu'ils président les enquêtes publiques au cours des travaux sur les textes législatifs et autres documents juridiques. La Loi se borne à mentionner l'institution ; elle ne détermine pas la manière dont le travail respectif doit être documenté à cet égard.

Il convient de noter que toutes les exigences ci-dessus doivent être mises en oeuvre d'ici le 7 mars 2006, date d'entrée en vigueur de la Loi.

Il faut également définir les mécanismes d'évaluation montrant l'efficacité de la Loi et ceux qui permettent cette efficacité. L'auteur se range au point de vue selon lequel le gouvernement devrait prendre trois mesures pour évaluer la loi sur le lobbying :

1. La première serait de consulter, après une année d'existence de la loi, l'opinion publique sur les bonnes et les mauvaises pratiques. Cette consultation pourrait appuyer et améliorer non seulement la loi mais aussi les décrets d'application qui régissent l'activité de l'administration.
2. La seconde serait d'examiner les activités de lobbying et les événements de nature criminelle liés à la nouvelle loi et aux pratiques effectives de lobbying. Il faudrait les analyser chaque année et soumettre les résultats de ces analyses au ministère de l'Intérieur et de l'Administration publique.
3. La troisième serait de consulter les représentants des administrations locales autonomes sur le problème du lobbying au niveau local et de préparer un rapport sur la question.

Ces activités (une régulière et deux ponctuelles) seraient très utiles pour établir comment fonctionne la nouvelle loi et quelles améliorations devraient lui être apportées.

5. Avis critiques sur la nouvelle Loi

La Loi sur le lobbying adoptée par le Sejm a, dès le départ, suscité des doutes majeurs et il convient de souligner que les critiques ont été d'origines diverses tandis que leurs manifestations ont été souvent contradictoires.

La première critique formulée, et la plus sérieuse, consiste à dire que la Loi dresse un catalogue subjectif des institutions législatives qui sont tenues, comme elles l'étaient, d'être ouvertes aux lobbyistes, mais que, pour des raisons inconnues, ces institutions n'englobent pas le Président de la République polonaise. Une autre critique à propos de cette Loi concerne les mesures de contrôle applicables aux activités de lobbying. Le contrôle doit être assuré par les fonctionnaires des mêmes institutions, qui sont parallèlement sujets à des activités de lobbying. Selon les détracteurs, une telle solution risque de conduire à une discrétion excessive et à un manque d'uniformité des critères de contrôle, et comporte un risque sérieux de conflits d'intérêts. Pour des raisons similaires, la Loi a été critiquée par l'Association polonaise des lobbyistes professionnels. Cette organisation a souligné la rédaction hâtive de la Loi, et ce pour des raisons difficiles à comprendre, attendu que certaines de ses dispositions reflètent une réflexion délibérée (cas, par exemple, de la disposition établissant que les titulaires de fonctions officielles sont obligés d'assurer des conditions appropriées pour la conduite des activités de lobbying). Les dispositions concernant les auditions publiques organisées par les ministères semblent également plutôt malheureuses. L'article 9 du paragraphe 4 établit que si ... « en raison du manque de salles disponibles, dû en particulier au grand nombre de personnes désireuses de participer à une audition publique, il n'est pas possible d'organiser une telle audition concernant un projet de réglementation, l'entité fondée à organiser cette audition publique peut (...) annuler l'audition publique, en indiquant les motifs de cette annulation dans le

Bulletin d'Information Publique (BIP) ». Cette disposition pourrait fournir des occasions d'irrégularités, du fait qu'elle permet aux ministères de se soustraire à l'institution de l'audience publique.

De l'avis de la Confédération polonaise des employeurs privés « Lewiatan » (Leviathan), qui regroupe un certain nombre de grandes entreprises commerciales polonaises, la réglementation adoptée par le Sejm ne règle pas le problème de la corruption dans le lobbying, car elle ne contient aucune disposition accordant aux lobbyistes actifs des droits qui les incitent à sortir de l'économie souterraine. Selon les auteurs des déclarations respectives de cette organisation, seule la reconnaissance aux entités ayant des activités professionnelles de lobbying, de droits et d'obligations équilibrés allant au-delà des droits accordés à tout citoyen par la loi pourra entraîner la disparition de la zone d'ombre dans l'environnement des lobbyistes. Le but de la réglementation adoptée récemment devrait consister à éliminer de la vie politique le phénomène du lobbying pathologique, lié à la corruption, avec l'utilisation de relations informelles à l'interface entre la politique et les milieux d'affaires. Cette nouvelle réglementation devrait donc inciter les représentants d'intérêts particuliers à mener leurs activités au grand jour conformément à la loi, en leur conférant des droits et privilèges obtenus dans le cadre d'activités de lobbying menées conformément aux réglementations respectives. Les entités menant des activités de lobbying de la manière définie dans les dispositions respectives de la loi devraient, en vertu de celle-ci, avoir un accès garanti aux informations qui les intéressent, également par le biais d'un contact avec un agent public, le droit de participer aux conférences, sous-commissions et commissions consultatives du Sejm et du Sénat, mais également d'assister aux séances plénières du Parlement. Ces privilèges devraient être équivalents, sinon supérieurs aux obligations imposées aux entités menant des activités de lobbying et ils devraient aller au-delà des droits accordés à toute autre entité en vertu de la loi.

Au vu des dispositions de la Constitution polonaise, au vu également des droits résultant des dispositions de la Loi sur l'accès à l'information publique, tout citoyen de la République polonaise a à cet égard des droits assez largement définis. Compte tenu de ce qui précède, seul l'octroi aux entités menant des activités de lobbying de privilèges relativement étendus et distincts permettra d'atténuer la zone d'ombre des activités existant dans ce domaine et la viabilité économique de la conduite officielle et au grand jour d'activités de lobbying. Les dispositions allant dans le sens décrit ci-dessus devraient être renforcées par une autorégulation des lobbyistes professionnels qui, dans leur propre intérêt motivé par la nécessité de s'assurer la confiance des destinataires de leurs activités et de l'opinion publique, devraient être intéressés à débarrasser le lobbying des pathologies et des connotations péjoratives associées à cette notion. La Loi adoptée par le Sejm ne satisfait pas aux hypothèses évoquées ci-dessus. Le seul droit clairement spécifié accordé aux entités menant des activités professionnelles de lobbying, selon la Loi en question, est le droit de participer à l'audience publique qui peut, mais ne doit pas nécessairement, être organisée par l'organisme responsable du sort du projet de loi en question. De l'avis de l'auteur, cela n'est assurément pas suffisant.

La Loi passe totalement sous silence la question des partenaires sociaux dont le droit légitime d'intervenir dans le processus d'élaboration des lois est incontestable et profondément acquis dans notre système d'élaboration du droit. En vertu de la loi, ces organismes participent au processus de consultation des dispositions élaborées de la loi, exprimant en outre leur avis à cet égard et prenant des mesures dans le but d'obtenir un résultat recherché. Ils mènent donc des activités de lobbying mais les droits associés à la conduite de ces activités résultent dans leur cas d'autres réglementations alors que les années pendant lesquelles ils ont mené ces activités ont démontré la forte contribution positive de ces entités au processus de consultation des lois adoptées. Ce n'est pas sans raison qu'ils sont considérés constituer un élément important et inaliénable de la réalité sociale, vital pour le bon fonctionnement de la démocratie. En effet, c'est à cause des considérations ci-dessus que les partenaires sociaux, du fait de leur propre mode de conduite des activités, fondé sur la Loi réglementant les activités de lobbying, doivent être reconnus comme des entités conduisant ces activités et, par conséquent, cette même Loi devrait renforcer leurs droits, bien que dans le champ des obligations leur position ne doive pas s'aligner sur celle des entités

faisant du lobbying à titre professionnel. Après tout, le rôle et ce faisant également le statut social des entités non rémunérées pour leurs activités de lobbying, est différent, lorsqu'il se limite au champ des droits statutaires de promouvoir les intérêts de la totalité des entités associées à l'intérieur de leurs limites, de celui d'une entité agissant en échange d'une rémunération du fait qu'elle est commissionnée par une entité intéressée à obtenir une solution légale spécifique. Même si les effets recherchés des activités de ces deux groupes peuvent être simultanés (obtention d'un résultat recherché), les objectifs et les motivations de ces deux groupes sont bien différents.

Les représentants des organisations non gouvernementales ont également pointé un certain nombre de problèmes liés aux menaces que la Loi sur le lobbying fait peser sur leurs activités. Selon certains experts, la distinction entre activité professionnelle et activité non professionnelle de lobbying ne résout qu'en théorie le problème de ces organisations, qui ne souhaiteraient pas être traitées en l'espèce de la même façon que des lobbyistes commerciaux. Il convient de noter que bien que les organisations, qui aimeraient à l'occasion faire du lobbying en faveur de solutions juridiques déterminées, n'ont pas été assujetties à une exigence supplémentaire d'enregistrement, de contrôle ou à d'autres exigences résultant de la Loi, elles ne sont pas non plus couvertes par les dispositions imposant aux titulaires de fonctions officielles de faciliter les activités de lobbying. En théorie, donc, les organisations n'agissant pas en qualité de lobbyistes professionnels n'ont pas non plus le droit de mener des activités de lobbying dans les locaux des titulaires de fonctions officielles et ne peuvent pas compter sur leur aide. Si nous ajoutons à cela le fait que la définition même du lobbying est imparfaite (car elle mentionne de manière très générale toute activité conduisant à influencer les organes de l'autorité publique au cours du processus d'élaboration des lois), il pourrait s'avérer soudain que la défense en douceur des intérêts, comme cela a été le cas, par exemple, à l'occasion des travaux sur la Loi réglementant les activités d'intérêt public et les activités bénévoles, sera désormais englobée dans le champ des activités professionnelles de lobbying et pourrait imposer, par exemple, le recrutement par les ONG de lobbyistes professionnels. Dès à présent, certains signaux nous avertissent que les représentants des ONG ne sont pas bien accueillis dans certaines commissions parlementaires et par certains députés. Il y a lieu de s'inquiéter que la Loi sur le lobbying au cours de l'élaboration des lois fournisse le prétexte à une limitation du rôle déjà négligeable des ONG dans ce processus. Par conséquent, selon certains experts indépendants, on ne peut établir avec certitude si, à l'avenir, la Loi sur le lobbying sera pour ces organisations un obstacle ou une aide dans leur dialogue avec les institutions publiques.

6. Défis restant à relever

La menace essentielle à laquelle est confrontée la mise en oeuvre de la Loi sur le lobbying dans le processus d'élaboration des lois est le bref intervalle qui sépare son approbation de son entrée en vigueur. Il faut se demander si l'administration publique polonaise fera en sorte de préparer en temps voulu toutes les procédures et ordonnances appropriées nécessaires à la mise en oeuvre des tâches que leur impose ladite Loi. La date d'entrée en vigueur de la Loi impose de prendre rapidement les mesures respectives.

Le rôle des organisations sociales et commerciales dans le contexte des activités de lobbying n'est pas encore clairement défini. Néanmoins, la tâche de lever ces doutes doit être assignée non seulement à l'administration publique mais également aux cercles des entrepreneurs menant ces activités et aux ONG sociales. De même, le rôle des médias ne peut être surestimé à cet égard. Il est certain que le lobbying doit être absolument ouvert et transparent, mais il doit également être soumis au contrôle la société civile.

Certains experts font remarquer qu'en dépit de l'existence d'un registre public des entreprises de lobbying, au cours des activités effectives de lobbying, bien souvent rien n'indiquera clairement à toutes les personnes concernées qu'elles ont affaire à un lobbyiste. Il pourrait être nécessaire d'appliquer des règles de comportement identiques à celles qui existent déjà dans d'autres pays, par exemple, l'obligation de porter des badges d'identification appropriés.

7. Aspects positifs de la nouvelle loi sur le lobbying

En dépit d'un certain nombre de critiques formulées à l'encontre de la Loi sur le lobbying dans le processus d'élaboration des lois, il faut souligner son intérêt majeur et son importance pour la lutte contre la corruption et la transparence des activités de l'administration publique. Un certain nombre de commentaires critiques à l'encontre du projet de loi ont été pris en compte au cours des travaux de la commission extraordinaire et l'orientation des réglementations actuelles vise clairement à assurer une conduite transparente et au grand jour de ces activités. En l'état actuel des choses, un fonctionnement efficace de l'administration publique sur la base de la loi adoptée est beaucoup plus important que tout amendement ultérieur des réglementations légales.

Toutefois, un autre aspect très positif de la Loi mérite d'être souligné, c'est le fait qu'elle conduira à une meilleure approche professionnelle des activités de lobbying sans créer de corporation fermée et que, dans le même temps, elle renforcera certainement la communauté professionnelle des lobbyistes. Grâce à cette Loi, toutes les activités reposant sur les liens personnels et les petits arrangements entre politiciens et milieux d'affaires devraient être éliminées. La cause de l'amélioration du processus sera non seulement la transparence accrue des processus législatifs mais également la concurrence entre les sociétés de lobbying qui éliminera certainement toute concurrence déloyale.

Dans la Loi sur le lobbying, qui vise à se focaliser strictement sur le problème de la préparation des lois, de nombreux experts notent que la loi ne mentionne pas l'administration publique, et considèrent cela comme une faute. La réponse paraît simple. Toutefois, pour un point de vue équilibré, il faut prendre en considération ce qui suit :

- Premièrement, la Loi sur le lobbying a été une réponse spécifique aux affaires décrites dans la première partie de ce rapport.
- Deuxièmement, le but de la nouvelle loi est d'assurer la transparence du processus d'élaboration des lois. Elle ne réglemente pas les activités de lobbying dans d'autres domaines. Ces domaines sont régis par les autres lois, comme la loi sur les marchés publics⁹, la loi anti-corruption¹⁰, le Code pénal¹¹, etc. La commission extraordinaire est d'avis qu'il vaut mieux apporter des améliorations dans un domaine spécifique que chercher à tout améliorer.

^{9.} <http://isip.sejm.gov.pl/prawo/index.html>

^{10.} <http://www.abc.com.pl/serwis/du/1997/0679.htm>

^{11.} <http://www.mswia.gov.pl/index.php?dzial=57&id=1793>