
L'Enregistrement des démarcheurs politiques :

Les leçons de l'expérience américaine

Matthew J. Abrams et Richard C. Sachs

En 1946, après des années de débat et de nombreuses enquêtes sur les allégations d'activités illégales des démarcheurs politiques, le Congrès a adopté une loi obligeant les démarcheurs politiques à s'enregistrer et à rendre compte de leurs activités.¹ Cette mesure (*Federal Regulation of Lobbying*) devait être le commencement d'une ère nouvelle; pour la première fois, le Congrès et le public se donnaient des instruments pour connaître tous les détails des activités des groupes de pression.²

Cette attente ne s'est pas matérialisée. Quarante ans après son adoption, la loi est toujours perçue comme une douce incitation à la prudence que l'on peut ignorer virtuellement sans coup férir. Si elles sont intéressées à adopter des mesures pour divulguer le nom des clients représentés par les démarcheurs parlementaires, les autres législatures devraient sans doute examiner les facteurs qui rendent cette loi inefficace.³

Le lobbying à Washington

Pour le meilleur ou pour le pire, le lobbying à Washington fait partie intégrante du processus politique des États-Unis. Les corporations, les associations commerciales et d'autres organisations qui s'intéressent à la politique américaine, y compris les gouvernements locaux, d'état et étrangers, en sont venus à accepter l'impossibilité de suivre l'évolution du processus législatif des États-Unis sans être installé à Washington. Les questions et les stratégies sont devenues de plus en plus complexes, les autorités législatives sont de plus en plus dispersées au sein d'une multitude de comités et de sous-comités dont les juridictions se chevauchent, et la concurrence s'intensifie entre les groupes de pression. Dans un tel climat, il est essentiel d'avoir accès rapidement aux décisionnaires congressionnels. Ainsi, comme le disait un habitué de Washington : Si vous n'y êtes pas [au Capitole] quand les décisions se prennent, vous manquez tout.⁴

La reconnaissance de l'utilité des démarcheurs politiques a entraîné une augmentation soudaine de l'ampleur et de la variété de leurs activités à Washington. Ainsi, on en est venu à associer le poids de cette présence à Washington au nombre de cabinets d'avocats de l'extérieur qui ont ouvert un bureau dans la

capitale. En 1963, seulement 45 cabinets avaient leurs bureaux à Washington; aujourd'hui, on en compte plus de 250 établis en permanence dans la capitale américaine. On compte plus de sièges sociaux d'associations à Washington que dans toute autre ville des États-Unis. Selon une étude, 45 % de ces organisations n'existaient même pas avant les années 1960.⁵

Quelques problèmes avec le Lobbying Act

Ce ne sont pas tous les «lobbyists», au sens large du terme, installés à Washington qui sont enregistrés en vertu de la loi de 1946. D'ailleurs, cette loi n'avait pas pour objet d'englober les communications avec des fonctionnaires de la haute direction des ministères ou des agences de réglementation. De plus, dans l'affaire de *U.S. v. Harriss*⁶ en 1954, la Cour Suprême a donné une interprétation si étroite de la loi, afin de satisfaire aux exigences constitutionnelles de définition, que plusieurs ont pu échapper à sa portée.

Selon l'interprétation donnée par la Cour dans l'affaire *Harriss*, la loi exige l'enregistrement, auprès du greffier de la Chambre des Représentants et du secrétaire du Sénat, de toute personne ou de tout groupe répondant aux exigences suivantes et la présentation de rapports trimestriels d'activité :

- 1) la personne en cause, soit elle-même, soit par l'entremise d'un agent ou d'un employé, sollicite, perçoit ou reçoit de l'argent ou d'autres choses de valeur;
- 2) le «but principal» de la personne ou de la contribution est de favoriser l'adoption ou le rejet d'un projet de loi par le Congrès; et
- 3) pour atteindre ce but, il y a une communication directe avec un membre du Congrès.

L'interprétation de ces trois prérequis n'a pas été uniforme et la loi n'a pu être bien appliquée. Certains des problèmes principaux d'interprétation et d'administration de la loi se rapportent aux aspects suivants : la signification imprécise de la clause «but principal»; une formulation qui, selon l'opinion exprimée dans l'affaire *Harriss*, semble exclure de la portée de la loi les communications entre lobbyists et personnel du Congrès; des divergences d'opinion sur la portée de la loi concernant les efforts de lobbying à la base; le manque d'à-propos des exigences de compte rendu; et l'absence de moyens et d'autorisation appropriée pour faire respecter la loi.

Plusieurs compagnies et associations commerciales maintiennent qu'elles ne sont pas tenues de s'enregistrer et de déposer des rapports de divulgation parce que leur «but principal»

M. Matthew J. Abrams est président de CANAMCO, une société de conseillers en relations parlementaires et de démarcheurs politiques pour le compte de compagnies canadiennes, d'associations commerciales et de gouvernements à Washington. M. Richard C. Sachs est analyste à la Division gouvernementale du Congressional Research Service du Congrès américain.

n'est pas de faire des pressions; l'essentiel de leurs activités n'a pas un caractère législatif. L'histoire législative de la loi ne précise pas qu'elle devait s'appliquer à des organisations formées pour d'autres buts et dont les efforts pour influencer sur le processus législatif sont purement accessoires aux objectifs poursuivis lors de leur constitution.⁷ Dans l'affaire *Harriss*, la Cour Suprême a cherché à clarifier l'expression «but principal» utilisée dans la loi en disant qu'elle n'exclut pas une contribution dont une *partie substantielle* doit servir à influencer sur le processus législatif . . . ou une personne dont une *partie substantielle* des activités consiste à influencer sur le processus législatif . . .⁸ Selon la Cour Suprême, si une organisation était exemptée parce que le lobbying ne constituait qu'une de ses principales activités, la loi se trouverait en grande partie limitée à un effort d'exhortation contre l'utilisation abusive du processus législatif.⁹

Mais le tribunal n'a pas défini l'expression «partie substantielle». Cherchant à éviter les pièges découlant du caractère vague de l'expression «but principal», on a proposé des tests dans des projets subséquents d'amendement de la loi. Par exemple, une projet de loi approuvé par le Sénat en 1976 précise qu'une organisation tombe sous le coup de la loi : (1) si elle a versé une somme de 250 \$ ou plus à un agent législatif pour faire du lobbying au cours d'un trimestre; (2) si le personnel de l'organisation fait douze communications verbales à des fins de lobbying dans un trimestre; ou (3) si le groupe dépense 5 000 \$ ou plus pour des sollicitations durant un trimestre.¹⁰

Les critiques ont tôt fait de prétendre que les limites étaient trop étroites et qu'elles feraient trébucher les plus petits groupes en les obligeant à tenir des registres et en figeant leur droit de parole et de représentation en vertu du premier amendement. D'autres ont soutenu que l'idée d'une exigence relative à une communication verbale à des fins de lobbying était trop lourde et difficile à appliquer.

Diverses combinaisons de mesures semblables ont été proposées dans d'autres instruments législatifs. Cependant, aucune n'a permis de dépeindre un portrait réel du démarcheur parlementaire ou du lobbying. L'un des auteurs de cet article commentait ainsi l'échec de ces efforts visant à établir un seuil minimum : Selon lui, le manque de critères acceptables pour définir le démarcheur politique amenait devant une difficulté insurmontable les adeptes de la divulgation du nom des clients représentés par un démarcheur : ils ne pouvaient préciser, à la satisfaction de tous, à quel moment un groupe engagé dans le lobbying devrait s'enregistrer auprès d'une agence gouvernementale.¹¹

Il existe un autre échappatoire à la loi qui découle d'un énoncé du tribunal dans l'affaire *Harriss*, lequel laisse entendre que la loi devrait être interprétée comme applicable uniquement au lobbying dans son sens communément accepté, aux communications directes avec des membres du Congrès concernant des projets de loi récemment présentés ou à la veille d'être adoptés.¹² En vertu de cette interprétation, l'enregistrement et les rapports de divulgation ne sont pas nécessaires dans le cas de communications avec le personnel du Congrès.

Et pourtant le personnel du Congrès est plus nombreux et plus influent depuis 1946. En 1947, on comptait 400 membres du personnel affectés aux comités de la Chambre et du Sénat. En 1983, il y avait plus de 3 000 personnes affectées aux comités permanents des deux chambres.¹³ Le personnel des comités, les adjoints et le personnel des agences de soutien exercent une très grande influence sur l'élaboration et l'adoption de projets de loi en développant de nouvelles questions et de nouveaux programmes, en ébauchant des projets de loi et des projets de modification, en déclenchant les mécanismes d'audience, en cons-

tituant des coalitions en vue d'un soutien législatif et en coordonnant les négociations sur des projets de loi. Bref, les membres clés du personnel sont souvent perçus comme des substituts de leurs patrons qui siègent à la Chambre et au Sénat et sont fréquemment la cible des démarcheurs politiques.¹⁴

On peut donc faire valoir que suite à l'affaire *Harriss*, la loi se révèle inutile. En effet, depuis 1954, l'influence du personnel du Congrès dans le processus législatif a tellement augmenté qu'aujourd'hui les membres clés du personnel ont presque le statut de membre du Congrès en ce qui a trait au lobbying. Dans une affaire plus récente, où il était question de dissémination de documents du Pentagone à des fins de publication privée, la Cour Suprême a confirmé l'opinion d'un tribunal inférieur selon laquelle, aux fins d'interprétation de la clause *Speech and Debate* de la Constitution¹⁵, un membre du Congrès et son adjoint doivent être traités comme une seule et même personne.¹⁶ Compte tenu de la complexité du processus législatif moderne et du fait que le Congrès soit presque constamment en session, et compte tenu qu'il y a prolifération constante de préoccupations législatives, il est littéralement impossible pour les membres du Congrès de s'acquitter de leur responsabilité législative sans l'aide d'adjoints et d'assistants. Le tribunal disait que le travail quotidien de ces adjoints est si important dans le rendement des Représentants qu'il faut les traiter comme des alter egos . . .¹⁷

Bien que cela décrive assurément le rôle important du personnel du Congrès aujourd'hui, la Cour Suprême n'a toujours pas eu la possibilité de retirer son interprétation restrictive du *Lobbying Act* de 1946 dans l'affaire *Harriss*, pas plus que le Congrès n'a pu adopter de nouvelles modalités de divulgation du nom des personnes représentées par les démarcheurs politiques. En conséquence, la loi n'est pas précise sur ce point à l'heure actuelle. Aux États-Unis, on continue à croire que les communications avec le personnel d'un Représentant ne tombent pas sous le coup de la loi et n'exigent pas l'enregistrement du lobbyist.

L'opinion du tribunal sur la communication directe avec des membres du Congrès dans l'affaire *Harriss* soulève également d'autres questions en ce qui a trait à la divulgation des activités de lobbying indirect. Bien que, la technique du lobbying de base n'est pas nouvelle, son utilisation ces dernières années s'est accrue de façon marquée tant par la qualité que par la quantité. Les progrès technologiques, comme les logiciels d'ordinateurs et les imprimantes au laser à grande vitesse, permettent la diffusion massive d'envois postaux, tandis que les améliorations aux analyses démographiques et statistiques permettent un ciblage plus détaillé et un accroissement du taux de réponse. Idéalement, les membres du Congrès devraient disposer de tout le temps voulu pour lire la correspondance bien intentionnée et spontanée de leurs commettants et devraient pouvoir accorder beaucoup d'importance à ces communications. En réalité, si les réponses à un problème donné parviennent en quantité suffisante au bureau d'un membre du Congrès, on y accordera l'attention voulue même dans le cadre d'une campagne orchestrée. Les techniques de base se prêtent particulièrement bien aux abus : des ressources considérables peuvent être consacrées à une campagne sans que l'on fasse état du parrain ni du véritable commanditaire de la campagne.

L'opinion exprimée dans l'affaire *Harriss* précise que le Congrès avait à l'esprit la divulgation des communications avec des membres du Congrès entreprises par les démarcheur politique eux-mêmes ou par l'entremise de leur entourage ou *par voie d'une campagne de correspondance suscitée artificiellement*.¹⁸ Or, on pense généralement qu'une campagne de base qui incite des gens à communiquer avec des membres du Congrès ne constitue pas en soi du lobbying direct, et n'est donc pas couverte par la loi de

1946. Même si des tentatives plus récentes pour modifier la loi prévoyaient des dispositions définissant plus précisément la sollicitation de base, certains prétendent que toute intervention du gouvernement pour réglementer ces tentatives indirectes d'influer sur le processus législatif ramènerait toute activité conçue pour favoriser l'expression de l'opinion publique concernant une politique sous le coup du *Lobbying Act* et ferait obstacle à des activités tout à fait légitimes déjà protégées par le premier amendement.¹⁹

Une autre critique que l'on entend souvent à l'endroit de la *Lobbying Act* est que le peu d'information requise ne puisse pas être fournie dans des délais permettant leur utilisation par quelqu'un d'autre. Entre le moment où les rapports sont déposés et préparés pour distribution par le greffier de la Chambre ou le secrétaire du Sénat, il peut s'écouler jusqu'à six mois. Pour que les données de lobbying soient le plus utiles à ceux qui s'intéressent aux travaux législatifs, il faudrait qu'elles fassent l'objet de rapports plus fréquents; de la sorte on pourrait agir immédiatement sur la base des renseignements fournis. Par exemple, il ne sert à rien à ceux qui s'intéressent à la loi sur l'impôt de constater six mois après les faits qu'une coalition d'opposants a dépensé beaucoup plus que prévu pour tenter d'influer sur l'adoption d'un projet de loi dont le Sénat était saisi. La seule avenue possible en l'occurrence serait une analyse historique.

En dernière analyse, il est à peu près impossible d'appliquer la loi. Le personnel des bureaux du greffier de la Chambre et du secrétaire du Sénat examine les rapports afin de s'assurer qu'ils respectent les exigences, mais personne n'a l'autorité voulue pour enquêter sur des violations possibles ni pour faire en sorte que les formules d'enregistrement des rapports parviennent dans les délais prescrits. D'ailleurs, le ministère de la Justice n'a pas cherché à appliquer la loi par voie de poursuites depuis l'affaire *Harriss*. Témoignant devant le Congrès en 1983, un représentant du ministère avouait que la loi de 1946 est inefficace, inappropriée et impossible à faire respecter.²⁰

Conclusion

L'inefficacité du *Lobbying Act* de 1946 a son origine partielle dans son étude par le Congrès. Malgré des décennies de controverse au sujet du lobbying, la question n'a été débattue que brièvement par la Chambre et par le Sénat et a été approuvée sans modification dans le cadre d'une réorganisation législative populaire.

C'est ainsi que l'on n'a jamais clarifié les objectifs de la loi. Était-elle destinée à prévenir les abus du lobbying ? Ou cherchait-elle à obliger les démarcheurs à rendre compte publique-

ment de leurs activités ? L'expérience américaine avec cette loi reflète toujours ces ambiguïtés et a, jusqu'à ce jour, rendu toute réforme difficile. Tant que l'on n'aura pas clarifié les questions essentielles du but et de l'intention, aucune action ne pourra se montrer efficace. A tout événement, d'autres voies en rapport avec le lobbying – en particulier les pratiques de campagne de financement et la représentation de clients étrangers par des officiels du précédent gouvernement fédéral – retiennent l'intérêt des Congrès et du public.

Notes

¹*Federal Regulation of Lobbying* Pub. Law 79-601; 2 U.S.C., p. 261 à 270. Il faut noter que d'autres lois comme le *Foreign Agents Registration Act*, le *Ethics in Government Act* et diverses autres lois régissant le financement des élections fédérales et les dépenses électorales sont censées traiter d'autres aspects de la représentation à Washington.

²Congrès de É.-U., Comité restreint de la Chambre sur les activités de lobbying, *Report and Recommendations on Federal Lobbying Act* (H. Rep. No. 81-3239, 1951), p. 5.

³Même si l'article porte sur le système fédéral des États-Unis, notons que le lobbying politique est tout aussi commun au niveau des États. En fait, l'influence des lobbyists est au moins aussi grande dans les 50 capitales des États qu'à Washington.

⁴*New York Times*, 31 juillet 1986.

⁵Congrès des É.-U., Comité sénatorial des affaires gouvernementales, *Oversight Hearings on the 1946 Federal Regulation of Lobbying Act* (S. Hrg. 98-625, 1983), p. 125.

⁶347 U.S., p. 612.

⁷Congrès des É.-U., Comité sénatorial spécial de l'organisation du Congrès, *Report to Accompany S. 2177* (S. Rep. No. 79-1400, 1946), p. 27.

⁸347 U.S., p. 622.

⁹*Id.*, p. 622 et 623.

¹⁰S. 2477, 94th Congress, 2^e session, 1976.

¹¹Congrès des É.-U., Comité sénatorial des affaires gouvernementales, *Congress and Pressure Groups: Lobbying in a Modern Democracy* (S. Print No. 99-161, 1986), p. 49.

¹²347 U.S., p. 620; notre soulignement.

¹³N.J. Ornstein et al., *Vital Statistics on Congress, 1984-1985 Edition*, 1984, p. 124.

¹⁴Voir M.J. Malbin, *Delegation, Deliberation, and the New Role of Congressional Staff*, dans T.Mann et N.Ornstein, éditeurs, *The New Congress*, 1981, p. 134 à 177.

¹⁵L'alinéa 1 du paragraphe 6 de l'article I de la Constitution précise que les membres du Congrès ne peuvent être interrogés ailleurs qu'à la Chambre au sujet d'un discours ou de leur participation à un débat. Ce privilège a pour but de protéger les membres contre les menaces de poursuite qui affecteraient le processus législatif.

¹⁶*U.S. v. Doe*, 455 F. 2d 753, p. 761 (1st Cir. 1972).

¹⁷*Gravel v. U.S.*, 408 U.S. 606, p. 616 et 617 (1972).

¹⁸347 U.S., p. 620; notre soulignement.

¹⁹H. Eastman, *Lobbying: A Constitutionally Protected Right*, dans les *Oversight Hearings* de 1983, ouvrage cité à la note 5, p. 455 à 459.

²⁰*Oversight Hearings* de 1983, *id.*, p. 190.