

DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRE : L'EXEMPLE DE L'ENCADREMENT DU LOBBYISME AU QUÉBEC

Allocution de M^e François Casgrain, commissaire au lobbyisme
Colloque Moralisation de la vie publique : quelle contribution peut apporter le Parlement?
Jeudi 25 octobre 2012 :

La contribution que le Parlement et les différents acteurs qui y oeuvrent peuvent apporter en matière d'encadrement du lobbyisme et de déontologie parlementaire est indéniable. En fait, ils ont un rôle crucial et déterminant à jouer à cet égard.

MISER SUR LA TRANSPARENCE POUR REBÂTIR LA CONFIANCE

On n'a jamais autant parlé d'éthique et de transparence, de lobbyisme et de conflits d'intérêts, de méfiance et de perte de confiance.

La confiance, parce que c'est de cela dont il est question, est à la base de mon propos. La confiance des citoyens envers leurs institutions est un enjeu majeur dans l'exercice d'une saine démocratie et d'une bonne gouvernance. Elle en est en fait la pièce maîtresse.

L'érosion du lien de confiance entre les citoyens et leurs institutions démocratiques a des conséquences majeures sur l'organisation sociale, la prospérité économique et la stabilité politique. On l'a bien vu dans la crise que l'on traverse depuis 2008. La situation actuelle met en évidence la nécessité que certains paradigmes soient remplacés, notamment ceux qui ont trait à la transparence et à l'éthique.

D'où la nécessité, vivement ressentie par plusieurs, de rebâtir cette confiance par l'adoption de lois et de règlements plus contraignants, de codes de comportement décrivant plus précisément une éthique des affaires à laquelle les entreprises devraient désormais se conformer et de règles permettant aux citoyens de pleinement participer à la vie démocratique.

LE LOBBYISME, UNE RÉALITÉ; LA TRANSPARENCE, UNE NÉCESSITÉ

Le lobbyisme est une réalité qui n'est pas nouvelle. On peut penser qu'il existe depuis le moment où une personne a le pouvoir de décider d'une question. De plus, il n'est pas l'apanage des entreprises. Les organisations, qu'elles soient patronales, syndicales, professionnelles ou environnementales, ne s'en privent pas non plus.

Le lobbyisme peut bien sûr être utile. Un décideur ne peut prétendre tout connaître. Le lobbyisme peut dès lors contribuer à apporter aux décideurs publics des éléments d'information et de compréhension utiles, surtout sur des questions toujours de plus en plus complexes.

Le lobbyisme exige cependant de la vigilance et de la transparence. De la vigilance pour s'assurer d'avoir une information diversifiée, non unidimensionnelle, exacte et dans l'intérêt public. Il ne faut jamais oublier que le lobbyiste représente des intérêts particuliers, qu'il cherche à les faire valoir et à obtenir une décision en sa faveur.

Le lobbyisme exige aussi de la transparence pour contrer la culture du secret et modifier la perception du public que les décisions sont prises sous l'influence d'une minorité. La transparence tend à favoriser une meilleure imputabilité des dirigeants, à favoriser la participation aux débats et à accroître le consensus social autour des décisions qui sont prises.

LE CHOIX FAIT PAR LE QUÉBEC

Bien que le mot « lobby » signifie littéralement « vestibule » ou « couloirs » en référence avec les couloirs de la Chambre des Communes britannique où les membres des groupes de pression pouvaient venir discuter avec les députés, la réalité du lobbyisme embrasse bien sûr beaucoup plus largement que les « couloirs » d'un Parlement. Il s'exerce auprès d'une multitude de personnes impliquées dans les différentes phases du processus de décision.

Les activités de lobbyisme ne se limitent pas non plus aux seules décisions concernant les lois et les différentes législations déléguées (règlements, décrets gouvernementaux ou arrêtés ministériels). Elles peuvent également viser les orientations qui seront prises, les programmes et les plans d'action qui seront élaborés ou mis en place, les autorisations qui seront accordées et les subventions ou les autres avantages financiers qui seront octroyés ou consentis.

C'est pourquoi les règles d'encadrement du lobbyisme au Québec ne se limitent pas à l'enceinte de l'Assemblée nationale ou encore aux parlementaires. Elles ratissent beaucoup plus largement que ce que l'on voit généralement en Europe, là où les règles existent, ou encore en France.

Premièrement, la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme définit les activités de lobbyisme. Ainsi, est une activité de lobbyisme, toute communication, orale ou écrite, avec un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer une décision parmi celles identifiées par cette loi.

Elle s'étend non seulement aux décisions relatives à l'élaboration, à la présentation, à la modification ou au rejet d'une proposition législative ou réglementaire ou d'une résolution, mais également à bon nombre d'actes administratifs comme les décisions relatives aux orientations, programmes, plans d'action et les décisions relatives au processus de délivrance de permis, de certificats et autres autorisations ou d'attribution de certains contrats, de subventions ou d'autres avantages pécuniaires ainsi que les décisions relatives à la nomination d'administrateurs publics.

Deuxièmement, la Loi s'applique non seulement aux institutions parlementaires, mais également aux institutions gouvernementales et municipales. Ainsi, les titulaires de charges publiques visés sont non seulement les élus de l'Assemblée nationale, députés et ministres, mais également leur personnel de cabinet, les fonctionnaires et employés du gouvernement et des entreprises gouvernementales de même que les élus, maires et conseillers, et les fonctionnaires des municipalités et des organismes municipaux.

La Loi québécoise distingue trois types de lobbyistes :

- Le lobbyiste-conseil, la personne qui exerce des activités de lobbyisme pour le compte d'autrui moyennant contrepartie;
- Le lobbyiste d'entreprise, la personne qui, au sein d'une entreprise à but lucratif, exerce des activités de lobbyisme pour le compte de cette entreprise;
- Le lobbyiste d'organisation, la personne dont l'emploi ou la fonction consiste à exercer des activités de lobbyisme pour le compte d'une organisation à but non lucratif constituée à des fins patronales, syndicales ou professionnelles ou formée de membres dont la majorité sont des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises.

LES ÉLÉMENTS PERMETTANT DE CONCRÉTISER LA TRANSPARENCE ET L'ÉTHIQUE

La Loi impose aux lobbyistes certaines obligations. Ils doivent déclarer l'objet de leurs communications d'influence au registre des lobbyistes, agir de façon éthique et respecter les normes édictées par le Code de déontologie des lobbyistes, respecter certaines interdictions et, finalement, collaborer avec le commissaire au lobbyisme lorsqu'il le requiert

Le registre des lobbyistes

Le registre des lobbyistes permet de rendre transparentes les activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques du Québec. Il constitue l'outil privilégié par la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* pour matérialiser son objectif de transparence. Le registre est informatisé et accessible à tous les citoyens dans Internet. En quelques clics, un titulaire d'une charge publique ou un citoyen peut donc savoir si un lobbyiste est inscrit au registre des lobbyistes.

La déclaration au registre des lobbyistes doit donner un portrait réel des activités de lobbyisme. Le lobbyiste doit identifier précisément l'objet de ses activités de lobbyisme et les institutions publiques visées par ses activités. La déclaration au registre doit contenir suffisamment de renseignements pour que la personne qui la consulte soit en mesure de connaître précisément, au moment de cette consultation, quelle décision le lobbyiste tente d'influencer.

Le Code de déontologie des lobbyistes

En plus de s'inscrire au registre, les lobbyistes sont tenus par la Loi de respecter le Code de déontologie des lobbyistes édicté par le commissaire au lobbyisme sous peine de mesures disciplinaires et de sanctions pénales. Ce code énonce les valeurs et précise les obligations des lobbyistes dans leurs relations avec les titulaires de charges publiques.

Le Code rappelle que le sain exercice des activités de lobbyisme implique d'abord le respect des institutions et des titulaires de charges publiques qui y oeuvrent. Il énonce également les valeurs d'honnêteté, d'intégrité et de professionnalisme.

Les actes interdits

La Loi interdit au lobbyiste-conseil et au lobbyiste d'entreprise d'exercer des activités de lobbyisme moyennant une contrepartie conditionnelle à l'obtention d'un résultat ou subordonnée au degré de succès des activités de lobbyisme ou encore moyennant une contrepartie provenant d'une subvention ou d'un prêt obtenu grâce aux activités de lobbyisme. Ces interdictions ont été édictées afin d'éviter les pressions indues.

Les règles d'après-mandat

La Loi impose des restrictions quant à l'exercice d'activités de lobbyisme par les titulaires de charges publiques qui ont cessé d'occuper leurs fonctions.

Certaines restrictions s'appliquent à tous les titulaires de charges publiques sans limite de temps :

- interdiction, en tout temps, de divulguer des renseignements confidentiels et de donner des conseils fondés sur des renseignements non accessibles au public et obtenus dans le cadre de leur fonction;
- interdiction, en tout temps, de tirer un avantage indu de la charge occupée antérieurement ou d'agir relativement à une opération particulière à laquelle il a participé dans le cadre de sa fonction.

Certaines autres restrictions s'appliquent seulement à certains titulaires de charges publiques désignés en raison des fonctions antérieurement occupées. Ainsi, un ministre sortant de charge ne pourra pas agir à titre de lobbyiste-conseil pendant une période de 2 ans ou encore, pour la même période, à titre de lobbyiste d'entreprise ou d'organisation, auprès d'un ministère du gouvernement ou de toute institution publique avec laquelle il a eu des rapports officiels, directs et importants au cours de la dernière année de son mandat.

LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME, PERSONNE DÉSIGNÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Dans le but d'assurer la surveillance et le contrôle des activités de lobbyisme, *la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* prévoit la désignation d'un commissaire au lobbyisme.

Afin de préserver son indépendance face au pouvoir exécutif et à l'appareil gouvernemental, le commissaire au lobbyisme relève directement de l'Assemblée nationale qui le nomme. Sa nomination doit recevoir l'approbation des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale. Il a pour mission de promouvoir la transparence et la saine pratique du lobbyisme ainsi que de faire respecter la Loi et le Code de déontologie des lobbyistes.

Pour mener à bien son mandat de surveillance et de contrôle, le commissaire au lobbyisme est investi de pouvoirs d'inspection et d'enquête.

Il peut agir ou autoriser toute personne à agir comme inspecteur pour vérifier l'application des dispositions de la Loi ou du Code de déontologie des lobbyistes.

Il peut aussi, de sa propre initiative ou sur demande, faire des enquêtes s'il a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu manquement à une disposition de la Loi ou du Code de déontologie des lobbyistes. Il peut alors désigner spécialement toute personne pour mener de telles enquêtes. Cette personne possède alors de larges pouvoirs afin de recueillir les éléments de preuve pertinents à son enquête.

LE TITULAIRE D'UNE CHARGE PUBLIQUE, UN ACTEUR QUI A UN RÔLE DÉTERMINANT À JOUER

Le lobbyisme implique deux acteurs, celui qui cherche à influencer et celui que l'on cherche à influencer, un lobbyiste et un titulaire d'une charge publique. Si le lobbyiste a l'obligation d'inscrire ses activités de lobbyisme au registre des lobbyistes, le titulaire d'une charge publique a, à titre de gardien des processus de décisions de nature publique, un important rôle à jouer dans l'application de la Loi.

Le droit de savoir des citoyens fait dorénavant partie intégrante des conditions d'exercice des responsabilités des titulaires de charges publiques québécois. Ils doivent ainsi développer une nouvelle sensibilité et modifier leur approche et interroger leur attitude au regard des contacts qu'ils ont avec les lobbyistes. Pour les titulaires de charges publiques, cela implique d'être en mesure de reconnaître les situations qui sont clairement ou vraisemblablement visées par la Loi et d'exiger des lobbyistes qu'ils déclarent leurs mandats au registre des lobbyistes.

L'ADHÉSION ET LE RESPECT DES RÈGLES : DE VÉRITABLES ENJEUX

L'adhésion et le respect des règles applicables sont les véritables enjeux pour éviter que l'on remette en question, sur la place publique, l'intégrité des processus décisionnels ou encore les décisions elles-mêmes. Toutes les parties impliquées dans les communications d'influence doivent prendre fait et cause pour la transparence et le sain exercice des activités de lobbyisme.

Sans des lobbyistes dûment inscrits au registre des lobbyistes et qui adoptent de saines pratiques de lobbyisme, sans des titulaires de charges publiques conscients des enjeux et qui s'assurent du respect des règles, et sans la vigilance des citoyens, aucune action ne peut atteindre pleinement et entièrement les objectifs poursuivis.

CONTRER LA RÉSISTANCE, UN DÉFI

Théoriquement, la majorité des personnes qui effectuent des activités de lobbyisme adhèrent à la valeur de transparence et à l'idée que les lobbyistes doivent inscrire leur mandat au registre. Le problème réside dans le fait que plusieurs d'entre elles refusent de se considérer comme des lobbyistes.

Pourquoi un tel refus de s'afficher comme lobbyiste ? D'une part, le terme « lobbyiste » a encore une forte connotation péjorative, tant auprès des citoyens que des lobbyistes eux-mêmes. En outre, de nombreux lobbyistes redoutent d'être stigmatisés. Afin d'éviter l'étiquette de « lobbyiste », certains d'entre eux se disent : directeur du développement des affaires, responsable des relations gouvernementales, démarcheur ou conseiller stratégique.

Enfin, plusieurs lobbyistes ne veulent pas dévoiler publiquement leurs communications d'influence de peur d'être critiqués, de faire l'objet de questionnements journalistiques ou encore, et c'est l'argument le plus souvent invoqué, de se faire damer le pion par un concurrent. On craint de perdre des opportunités d'affaires ou de subir des impacts économiques. Bref, c'est à qui ouvrira son jeu en premier : on attend de voir si son concurrent s'inscrira au registre avant de le faire.

Pourtant, il est contreproductif de penser que la transparence nuit aux affaires. Au contraire, tous tireraient de grands avantages d'agir dans la transparence. Certains sondages le démontrent clairement. La méfiance a un coût qui peut être plus important qu'on le pense. Il n'y aura pas de retour en arrière; ceux qui refuseront de respecter les règles seront, à plus ou moins brève échéance, les grands perdants. L'ancien président Jacques Chirac a déjà dit : « Dans un environnement qui change, il n'y a pas de plus grand risque que de rester immobile ».

LE CODE DE DÉONTOLOGIE DES MEMBRES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Adopté à l'unanimité en décembre 2010, le *Code de déontologie des membres de l'Assemblée nationale* s'applique à tous les députés, y compris les membres du Conseil exécutif. Le Code reconnaît l'importance du rôle des députés ainsi que les attentes des citoyens à leur égard.

Les valeurs et les règles déontologiques

Le Code édicte les valeurs de l'Assemblée nationale et reconnaît que le respect de ces valeurs constitue une condition essentielle au maintien de la confiance de la population envers les députés et l'institution de l'Assemblée nationale. Comme on peut le constater, l'objectif du maintien de la confiance est bien présent dans ces dispositions.

Le Code édicte également les règles de déontologie que doivent respecter les députés et qui ont trait notamment :

- aux incompatibilités de fonctions parmi lesquelles on retrouve celle d'élu municipal ou scolaire, certains emplois rémunérés par un gouvernement fédéral, provincial, territorial ou étranger ou par un organisme public du Québec de même que celle d'agir à titre de lobbyiste;
- aux conflits d'intérêt;
- à la rémunération;
- aux dons et avantages;
- à l'assiduité;
- à l'utilisation des biens et services de l'État;
- à l'interdiction de participer à un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public.

Le Code édicte en plus des règles déontologiques particulières applicables aux membres du Conseil exécutif, qui comprennent entre autres :

- l'exclusivité de fonctions;
- l'interdiction de conserver un intérêt dans des entreprises dont les titres sont transigés à une bourse, à moins de les transporter dans une fiducie ou un mandat sans droit de regard;
- l'interdiction pour l'entreprise dite privée dans laquelle il détient un intérêt de faire un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public;
- l'obligation de respecter les règles d'après-mandat.

La déclaration des intérêts des élus et la publication d'un sommaire

Chaque année, le député dépose auprès du commissaire à l'éthique et à la déontologie une déclaration de ses intérêts personnels et des intérêts personnels des membres de sa famille immédiate. Elle demeure strictement confidentielle. La déclaration diffère selon qu'il s'agit d'un député ou d'un membre du Conseil exécutif.

Le commissaire prépare toutefois un sommaire de la déclaration des intérêts personnels du député ainsi qu'un sommaire de la déclaration des intérêts personnels du membre du Conseil exécutif et des membres de sa famille immédiate. Ces sommaires sont publiés annuellement dans le site Internet du commissaire.

La tenue d'enquêtes et les sanctions possibles

Lorsque le commissaire reçoit une demande d'enquête d'un député ou qu'il fait enquête de sa propre initiative, il informe d'abord le député qui fait l'objet de l'enquête. Il procède par la suite à l'analyse de la situation et à la cueillette des faits pertinents. L'enquête se déroule à huis clos. Le député qui fait l'objet de l'enquête bénéficie du droit à une défense pleine et entière. Le commissaire peut conclure des ententes, notamment avec le vérificateur général et le commissaire au lobbying afin de tenir des enquêtes conjointes où chacun agit en application des dispositions législatives qu'il a la responsabilité d'administrer.

Le rapport d'enquête du commissaire à l'éthique et à la déontologie comprend notamment les motifs à l'appui de ses conclusions et de ses recommandations. Si le commissaire conclut qu'un manquement a été commis, il peut recommander une sanction, notamment une réprimande, une pénalité, le remboursement de profits illicites ou la perte du siège du député. Le rapport d'enquête n'est pas une décision. L'Assemblée nationale procède au vote sur la recommandation du commissaire lorsque ce dernier a recommandé l'application d'une sanction. À la séance précédant celle où le vote sera pris, le député qui fait l'objet du rapport a le droit de répondre au contenu de celui-ci.