

L'enregistrement des démarcheurs parlementaires

Mitchell Sharp

Pourquoi enregistrer les démarcheurs parlementaires? Est-ce pour éviter que l'on soudoie les fonctionnaires ou les députés? Mais le crime de corruption est déjà puni par le Code pénal. Est-ce pour éviter que les députés ou que les fonctionnaires n'accordent un traitement préférentiel aux démarcheurs parlementaires rémunérés? Voilà qui est interdit en vertu du code régissant les conflits d'intérêts applicable aux ministres et aux fonctionnaires. Est-ce pour identifier les clients des démarcheurs rémunérés? Pourquoi les démarcheurs parlementaires voudraient-ils cacher l'identité de leurs clients lorsqu'ils exercent des pressions en leur nom? Si, néanmoins, des craintes subsistent, il suffirait d'ajouter au code régissant les conflits d'intérêt, une disposition permettant aux ministres et aux fonctionnaires d'exiger la divulgation du nom des clients que représente le démarcheur parlementaire.

Ceux qui préconisent l'enregistrement des démarcheurs parlementaires rémunérés espèrent, semble-t-il, dissiper la crainte du public que les démarcheurs rémunérés, et plus particulièrement les amis du gouvernement, obtiennent secrètement un traitement préférentiel pour leurs clients sur les plans politique, administratif ou législatif.

Ils prétendent qu'en exigeant des démarcheurs rémunérés qu'ils s'inscrivent et révèlent le nom de leurs clients, il sera facile de savoir qui représente à Ottawa les intérêts du monde des affaires (mis à part les entreprises elles-mêmes et les associations commerciales comme la Chambre de commerce, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante et l'Association des manufacturiers canadiens) et d'identifier ceux qui cherchent à obtenir des faveurs.

Les projets de loi C-248 et C-256 déposés par deux députés, James McGrath et John Rodriguez, prévoient essentiellement deux critères permettant de déterminer qui est un démarcheur parlementaire : en premier lieu, le démarcheur doit être rémunéré pour ses services; ensuite, il doit essayer, en contrepartie, d'influer directement ou indirectement sur une mesure législative dont est saisi le Parlement ou une décision administrative que doit prendre le gouvernement.

Cette définition élimine donc les entreprises privées et les associations qui font des démarches en leur nom. Elles peuvent être considérées comme des démarcheurs parlementaires, mais elles ne tentent pas de cacher leurs activités en se dissimulant derrière un émissaire. Après avoir écouté M. Rodriguez expliquer son projet de loi, j'étais quelque peu troublé car, d'après lui,

même un représentant de l'INCO, par exemple, qui exercerait des pressions au nom de sa compagnie serait considéré comme un démarcheur parlementaire rémunéré et serait, par conséquent, tenu de s'enregistrer.

Cette définition comporte une autre ambiguïté dans l'expression «influer directement ou indirectement sur». On semble exiger l'enregistrement des démarcheurs parlementaires rémunérés qui exercent des pressions sur des députés ou des fonctionnaires au nom de leurs clients. Les experts qui conseillent leurs clients sur la façon de faire des représentations efficaces ne semblent pas visés. Qu'en est-il de ceux qui conseillent leurs clients et qui prennent ensuite rendez-vous en leur nom avec des ministres, des députés ou des fonctionnaires sans toutefois assister aux entrevues? Est-ce là une forme de lobbisme? De prime abord, il faudrait répondre par la négative et pourtant, il se pourrait bien que, grâce à l'amitié qui le lie à un représentant du gouvernement, le conseiller ait usé de son influence pour obtenir le rendez-vous, laissant ainsi entendre qu'il voudrait bien que son client jouisse d'un traitement préférentiel. Il pourrait en fait transmettre clairement ce message au fonctionnaire au moment de prendre rendez-vous.

La façon dont les deux députés ont utilisé le terme «influer» dans leurs projets de loi donne à entendre que toute autre expression comme faire des représentations n'aurait pas été suffisamment large pour les fins qu'ils visaient. D'autre part, le sens de «influer sur» est déjà si étendu qu'il serait extrêmement difficile pour le milieu des affaires, les administrateurs et les tribunaux de l'interpréter dans certains cas. Cet aspect de la question est très important parce que certains experts conseillent effectivement leurs clients sans faire de représentations en leur nom, c'est-à-dire sans s'adonner à ce que l'on considère généralement comme du lobbisme. Devraient-ils s'enregistrer tout simplement pour prendre rendez-vous avec des ministres, des députés ou des fonctionnaires? L'intérêt public n'exige certainement pas qu'on entrave ceux qui savent comment se débrouiller dans le dédale bureaucratique et épargner du temps aussi bien à l'entreprise intéressée qu'aux fonctionnaires.

Y a-t-il un autre énoncé qui définisse plus précisément l'objectif de l'enregistrement et en quoi consiste le lobbisme? J'en doute. Le trafic d'influence semble être au coeur de cette préoccupation.

Le lobbisme peut être une activité parfaitement acceptable dans une démocratie moderne; de fait, compte tenu de la complexité de l'appareil gouvernemental, il est parfois indispensable pour rassembler des données sur lesquelles le Parlement et les gouvernements fondent leurs décisions. Toutefois, le simple fait qu'on envisage d'adopter un projet de loi à ce propos prouve l'inquiétude que le public et le Parlement éprouvent à l'égard du lobbisme auquel se livrent ceux qui cherchent à obtenir des faveurs, c'est-à-dire ceux qui trafiquent, non pas leurs connais-

Député de 1963 à 1978, Mitchell Sharp a détenu plusieurs portefeuilles, dont celui des Finances et des Affaires extérieures. Il est aujourd'hui directeur général de l'Administration du pipe-line du Nord. Le texte qui suit est une version révisée d'une allocution prononcée devant le Groupe canadien d'étude des questions parlementaires qui s'est réuni en mars 1986.

sances, leur savoir-faire ou leur esprit analytique, mais bien leur influence. D'où la résistance à laquelle on peut s'attendre de la part de quiconque ne veut pas figurer sur la même liste que les trafiquants d'influence.

L'enregistrement pourrait inciter toutefois les démarcheurs parlementaires rémunérés à rivaliser les uns avec les autres pour recruter des clients, et la presse ou d'autres médias, à évaluer la mesure dans laquelle ils réussissent à atteindre leurs objectifs. Reste à voir si la publicité réussira à modifier la guerre de trafic d'influences que pratiquent ceux qui sont en mesure de s'y consacrer, bien qu'il faille s'attendre que les parlementaires attaquent violemment les activités des prétendus amis du gouvernement qui s'enregistrent comme démarcheurs rémunérés.

À mon avis, les démarcheurs parlementaires rémunérés que les clients recherchent principalement à cause des contacts qu'ils maintiennent avec le gouvernement, ne refuseraient pas de s'enregistrer. Ce serait pour eux une façon de prouver leur respectabilité et de compter au nombre de tous les autres démarcheurs rémunérés qui marchandent leur savoir-faire plutôt que leur influence. Ils se défendraient ainsi contre les accusations de trafic d'influence portées contre eux.

Il y a également lieu de s'interroger sur la nature des peines qui seront imposées aux démarcheurs parlementaires qui ne se font pas enregistrer. Les projets de loi de MM. McGrath et Rodriguez prévoient à leur encontre une amende et l'interdiction d'agir comme démarcheur parlementaire pendant trois ans. Le projet de loi de M. Rodriguez contient notamment un curieux article aux termes duquel les démarcheurs contrevenants se verraient refuser l'accès à la colline parlementaire.

J'ai tenté d'imaginer les circonstances où une plainte pourrait être déposée contre un démarcheur parlementaire qui néglige de s'enregistrer. Je suppose qu'un simple député soupçonneux pourrait porter plainte contre un démarcheur qui l'entreprendrait au sujet d'une mesure législative à l'étude, s'il découvrait qu'il n'était pas dûment enregistré. Ce serait bien improbable puisque le démarcheur pourrait simplement rétorquer qu'il essayait de faire part de son point de vue à un député, comme il en a le droit en tant que citoyen. Pour les mêmes raisons, il est encore plus improbable qu'un ministre de la Couronne dépose une telle plainte.

Ce sont donc les fonctionnaires qui pourraient éventuellement porter plainte. Ici encore, j'essaie d'imaginer les circonstances où ils le feraient. Prenons le cas d'un représentant d'entreprise qui rencontre un fonctionnaire pour lui communiquer des renseignements relatifs à une décision que ce fonctionnaire doit prendre ou recommander à son supérieur. Le fonctionnaire lui demande alors s'il est rémunéré pour représenter l'entreprise et, le cas échéant, s'il s'est enregistré comme démarcheur parlementaire. Le représentant répond que s'il est effectivement rétribué, il n'entend exercer aucune pression, mais tout simplement fournir l'information dont le fonctionnaire devrait disposer avant de prendre sa décision. Le fonctionnaire déposera-t-il plainte? Sans doute devra-t-il pour cela obtenir au préalable l'approbation de son supérieur et peut-être même de son ministre. Mais, selon toute probabilité, il n'en fera rien.

Une autre façon de pénaliser les démarcheurs pour défaut d'enregistrement serait d'émettre un permis aux démarcheurs inscrits et de modifier le code régissant les conflits d'intérêt de façon que les fonctionnaires refusent de rencontrer les porte-parole rémunérés qui ne peuvent exhiber leur permis. Je doute qu'on puisse interdire aux députés, y compris les ministres, de rencontrer des citoyens qui veulent leur faire des représentations en leur propre nom ou au nom de clients. En fait, j'espère que les députés soulèveront un tollé de protestations si des dispositions à cet effet étaient proposées par loi ou règlement.

L'obligation d'exhiber un permis pour rencontrer un fonctionnaire afin de discuter des affaires d'un client réussirait mieux à assurer le respect de la loi qu'une amende ou toute autre sanction. Mais, comme les trafiquants d'influence ne s'opposeraient probablement pas à l'enregistrement et à l'émission de permis, la mise sur pied d'un système plus efficace ne réduira pas forcément ce trafic ni n'améliorera le contrôle de ce type d'activité.

D'aucuns estiment que même si les démarcheurs parlementaires rémunérés par des clients canadiens n'étaient pas tenus de s'enregistrer, ceux qui travaillent pour le compte d'étrangers devraient, eux, y être forcés et requis de dévoiler l'identité de leurs clients, comme le veut la règle aux États-Unis où non seulement les agents étrangers sont tenus d'identifier leurs clients, mais également de révéler leurs activités et leurs honoraires afin que le gouvernement et le peuple américains sachent qui s'adonne à des activités politiques pour le compte ou au nom de gouvernements, de partis politiques ou d'autres organismes étrangers. Les rapports déposés aux termes de la *Foreign Agents Registration Act* font état, par exemple, des honoraires que verse le gouvernement du Canada à divers bureaux d'avocats et à des citoyens et organismes américains en vue de favoriser les intérêts du Canada auprès du gouvernement, du Congrès et du peuple américains.

L'enregistrement des démarcheurs canadiens rétribués par des intérêts étrangers pose des questions d'un autre ordre que l'enregistrement de leurs homologues qui travaillent pour des concitoyens. On suppose que même les démarcheurs parlementaires rétribués pour vendre leurs services au nom d'autres Canadiens sont animés de sentiments patriotiques, ou du moins que leurs démarches touchent simplement la répartition de la richesse au Canada même. Mais on ne peut avancer le même argument en ce qui concerne les Canadiens qui favorisent les intérêts étrangers, les intérêts politiques en particulier. De plus, leurs activités pourraient être très différentes de celles que l'on considère généralement comme du lobbisme. Il se peut, par exemple, qu'ils n'aient pas à conseiller leurs clients sur la façon de traiter avec le gouvernement du Canada, ni à les représenter lors de négociations avec le gouvernement ou le Parlement, mais simplement à les orienter quant aux aspects juridiques et financiers des lois et règlements canadiens et mettre de la documentation ou des films à leur disposition. Ils sont moins des démarcheurs parlementaires rétribués que des agents ou des représentants.

À mon avis, la principale difficulté que présente la question des agents étrangers et leur identification, c'est de définir la nature des activités pour lesquelles un agent doit s'enregistrer. Je crois que l'on sera porté à envisager des définitions comme celles que contient la *Foreign Agents Registration Act* des États-Unis. ■