



Prévenir une tragédie de la propriété commune

L'économiste Garrett Hardin a lancé le terme « tragédie de la propriété commune » pour décrire une situation où les groupes d'action du secteur privé consomment une trop grande partie d'une ressource à la fois limitée et offerte publiquement. Lorsque des intérêts privés dépassent l'intérêt public, la ressource est souvent dilapidée.

En politique, les législateurs représentent une « propriété commune institutionnelle », c'est-à-dire que leurs fonctions et leur position au sein du parlement (une institution publique) équivalent à une ressource publique limitée. Leur temps et leur attention sont limités, et la surexploitation de cette ressource par des groupes d'action du secteur privé peut miner l'intérêt public général.

La principale responsabilité des législateurs est de représenter leurs électeurs au parlement. Ils peuvent aussi prendre part à des comités et à d'autres affaires parlementaires qui élargissent leur rôle pour inclure les intérêts des citoyens à plus grande échelle. Essentiellement, ils deviennent responsables de la protection du bien commun. Dans certains ressorts, les législateurs sont nommés. Ils ne représentent donc pas directement l'électorat local, mais sont tout aussi responsables du bien commun. Peu importe la manière dont ils ont obtenu leur poste, il est de leur devoir de rechercher, de reconnaître et de maintenir le bien commun, même s'il n'est pas toujours apparent ou clairement défini.

Le bien commun est menacé lorsque des particuliers ou des groupes d'intérêts détournent l'attention des législateurs de leur rôle premier. Combiner les tâches législatives à l'obligation de représentant associé à un poste d'administrateur rémunéré d'une entreprise à but lucratif menace ce bien commun et les deux activités sont incompatibles. Également, combiner ces tâches mine la confiance du public face aux institutions démocratiques et entrave la lutte contre la corruption. Prévenir une tragédie de la propriété commune au parlement nécessite la mise en œuvre de règles sur les conflits d'intérêts dans les codes de conduite et d'éthique parlementaires.

GOPAC presse les parlementaires de voir le système parlementaire comme étant une « propriété commune » et de considérer leur rôle au sein du parlement en termes de promotion et de préservation de la « propriété commune » comme étant au-dessus des intérêts privés. Ils devraient jouer un rôle actif dans l'élaboration et le respect de codes de conduite et d'éthique qui témoignent de ce point de vue.

Conflits d'intérêts et séparation des pouvoirs

La reddition de comptes va bien au-delà de la transparence. Elle suppose l'intégrité d'agir de manière à ce qu'au bout du compte, la prise de décisions avantage les électeurs représentés au parlement. Les sociétés par actions publiques et privées représentent indirectement les intérêts des citoyens, c'est pourquoi elles ne devraient pas être comme étant les électeurs directs des législateurs. Par contre, indirectement, les parlementaires devraient tenir compte de la force des sociétés par actions et des secteurs particuliers de l'économie et les voir comme des moteurs de la prospérité et des instigateurs de niveaux de vie élevés. Toutefois, la participation directe de législateurs aux affaires de sociétés à but lucratif, à titre de directeur administratif ou d'administrateur indépendant, pose un trop grand risque de conflit d'intérêts. Le problème existe en partie parce que la participation à un conseil implique une obligation fiduciaire à prendre des décisions dans l'intérêt de la société, ce qui entre en conflit avec les obligations des législateurs envers leurs électeurs.

La séparation des pouvoirs est intimement liée à la prévention des conflits d'intérêts, particulièrement dans les démocraties où l'État continue à jouer un rôle majeur direct dans l'économie. C'est le cas notamment lorsque les législateurs sont hypothétiquement nommés aux conseils de direction de sociétés de la Couronne ou d'entreprises gérées par l'État.

Les fonctions de législateur comprennent la recherche de faits, l'élaboration de la politique publique et l'affectation des crédits¹. Ces fonctions sont séparées et distinctes de celles de l'organe exécutif, qui consiste essentiellement en la mise en œuvre. Lorsque les parlementaires ou d'autres législateurs font partie du conseil de direction d'une société de la Couronne ou d'une entreprise gérée par l'État, ils cessent d'avoir des fonctions clairement définies. Le risque de concentration des pouvoirs entre les mains de la société en question s'accroît et le parlementaire n'est alors plus un outil efficace de surveillance.

Ouvert à l'interprétation : Application des principes

Les législateurs ne devraient pas être autorisés à accepter un mandat d'administrateur rémunéré ou un mandat d'administrateur rémunéré au sein d'un conseil de direction pour une corporation à but lucratif. Toutefois, les législateurs devraient être autorisés à prendre part à des conseils de direction d'organisations sans but lucratif s'il s'agit d'une tâche non rémunérée et d'un rôle consultatif. Dans ces circonstances, les principes ou les règles suivants devraient s'appliquer : la transparence, l'examen continu et l'absence de caractère commercial. Le statut caritatif constitue une barrière à la participation à un conseil de direction d'associations industrielles. En tout temps, les législateurs devraient chercher à éviter les conflits d'intérêts réels et perçus.

La transparence signifie la déclaration de toute affiliation ou de tout engagement formel des législateurs auprès de groupes d'intérêts particuliers sans lien avec le parlement. Les parlements doivent rendre cette information publique. L'examen continu réfère à l'habitude de consulter un commissaire à l'éthique pour déterminer si des activités précises exercées en soutien à une organisation à but non lucratif et non commercial représentent un conflit d'intérêts ou non pour un député. Ces principes en tête, un législateur peut continuer à soutenir le travail d'organismes à but non lucratif situés dans sa circonscription ou à l'extérieur de celle-ci. En faisant cela, le parlementaire accomplit un devoir civique.

Cette déclaration de principe aborde la question de la participation à un conseil de direction. La question d'accepter un emploi en dehors du parlement pour les parlementaires qui travaillent à temps partiel dépasse le cadre de cette déclaration. Cependant, nous croyons que les parlementaires à temps partiel peuvent entreprendre des professions ou métiers où ils sont engagés au sein d'une corporation ou propriétaire unique d'une société ou d'une société en commandite. Par contre, les parlementaires ne devraient pas accepter un poste en tant que directeur ou cadre supérieur dans des entreprises à but lucratif où un conseil de direction remplissant des fonctions fiduciaires est une partie intégrante de leur structure de gouvernance. Les parlementaires à temps partiel peuvent donc être propriétaire et gérer une petite

entreprise tant et si longtemps qu'un commissaire à l'éthique détermine qu'il n'existe pas de conflits d'intérêts potentiels ou perçus. Nous croyons également qu'un système de parlementaires travaillant à temps partiel n'est pas un système idéal de gouvernance démocratique.

De plus, de nombreuses juridictions ont adopté des mesures législatives visant à tenir les cadres supérieurs d'entreprises (p.ex. les directeurs) responsables pour les pratiques de corruption au sein des organisations que ces derniers représentent (p.ex. la Foreign Corrupt Practices Act aux États-Unis et la Loi sur la corruption d'agents publics étrangers au Canada). Les législateurs devraient donc s'éloigner de tout risque de culpabilité indirecte.

Anciens parlementaires dans la salle de conférence

Malgré la menace à la démocratie que représente le fait d'autoriser les législateurs à être à la fois membres d'un conseil de direction d'une société et représentants au parlement, il est clairement avantageux de promouvoir le rôle possible que peuvent jouer les *anciens* parlementaires lorsqu'ils siègent au conseil de direction d'une société à but lucratif ou d'une organisation sans but lucratif. Les principaux avantages sont issus de la poursuite du rôle d'intendance et de l'utilisation de connaissances et de capacités acquises de manière particulière. Les parlementaires ont une chance unique d'acquérir des compétences en matière de surveillance et de diligence raisonnable. Les conseils de direction cherchent des membres qui possèdent cette combinaison de compétences et toutes les parties bénéficient de l'embauche d'*anciens* parlementaires.

Dans un certain nombre de ressorts, les codes de conduite et l'éthique stipulent que les *anciens* parlementaires ne peuvent, pendant une période donnée, s'engager dans des activités rémunérées directement liées aux affaires officielles dont ils avaient la charge à titre de députés. Toutefois, à certains endroits, même ces règles permettent une exception dans les cas de nomination à un conseil de direction. Il est important de se rappeler que lorsqu'un parlementaire renonce à ses fonctions législatives, il/elle devrait être libre de tirer profit de ses compétences en matière de surveillance dans le secteur privé ou sans but lucratif, voire encouragé à le faire. La participation d'un *ancien* parlementaire à la gouvernance de sociétés peut éventuellement mener au renforcement de la gouvernance à l'extérieur des institutions publiques et du parlement.

Expérience d'un ancien parlementaire

Je suis un ancien parlementaire et siéger à des conseils de direction me donne l'occasion de partager différentes combinaisons de compétences, qu'il s'agisse de l'importance de la surveillance parlementaire ou bien de l'élaboration de politiques.

À titre de parlementaires, notre rôle le plus important est celui relatif à la surveillance budgétaire. S'assurer que les dépenses proposées sont évaluées et que les bonnes questions sont posées aux bons ministres constitue des fonctions des décideurs politiques. Parallèlement, au sein des conseils de direction, il est essentiel et primordial que les PDG soient tenus responsables des dépenses et que les plans stratégiques à court et à long terme soient étudiés à l'aide de références mesurables.

Les parlementaires peuvent profiter de leur expérience qui leur a permis de prendre part à des comités, d'évaluer les lois, d'interagir avec diverses associations et divers groupes d'intérêts pour établir une approche bien équilibrée dans leurs relations avec le personnel et les autres membres du conseil.

Les parlementaires peuvent également apporter un riche bagage de connaissances au sujet de la procédure parlementaire, ce qui est souvent très utile lorsqu'on travaille avec les motions et les points à l'ordre du jour. Renforcer le modèle de gouvernance est essentiel à la fois pour l'institution et pour les parties prenantes. La saine gouvernance est primordiale à toute organisation et les parlementaires peuvent jouer un rôle unique et positif en contribuant à jeter des bases solides pour l'organisation.

En tant que membre des conseils de direction de différents organismes sans but lucratif, je côtoie des collègues qui s'intéressent grandement à l'expérience que j'apporte à leur organisme lorsque j'illustre des points de vue ou fournis des exemples utiles de solutions à un problème particulier.

L'honorable Bryon Wilfert, C.P., DCI (ancien parlementaire canadien 1997 – 2011)

Recommandations

- Tous les législateurs devraient éviter de chercher et d'accepter des postes de directeur au sein d'un conseil de direction pour une société à but lucratif pendant leur mandat de député.
- Les parlementaires devraient militer en faveur de réformes aux codes de conduite et d'éthique pour que la participation à un conseil de direction d'une société à but lucratif pendant le mandat de député soit considérée comme étant une violation de l'esprit de ces normes.
- Les parlementaires dans les pays où il y a absence d'un commissaire à l'éthique ou d'un organe indépendant similaire au sein du parlement devraient viser l'adoption de législation qui créera un tel bureau au parlement.
- Il faut rendre publiques les données parlementaires pour que les normes concernant la reddition de comptes et la transparence soient relevées et que les parlementaires maintiennent la confiance – qui découle de l'intégrité – des citoyens et des électeurs.
- Les parlementaires et les autres législateurs devraient se donner pour mot d'ordre d'éviter les conflits d'intérêts « réels » et « perçus » afin de protéger la confiance des citoyens dans le processus démocratique et dans les institutions publiques.
- Les anciens parlementaires devraient considérer les compétences en matière de saine gouvernance acquises pendant leur mandat comme des compétences transférables aux membres du conseil par la suite.
- Tous les législateurs devraient lutter en faveur des réformes démocratiques qui élimineront les situations dans lesquelles les législateurs à temps partiel sont obligés d'accepter un autre emploi rémunéré en exerçant les fonctions d'une charge publique.

La présente déclaration de principe a été rédigée par Jean Pierre Chabot, conseiller en programmes du groupe de travail mondial sur l'éthique et le code de conduite parlementaires (GTMECCP), en collaboration avec les membres du GTMECCP.

Nous tenons à remercier particulièrement l'honorable Bryon Wilfert C.P., DCI pour sa contribution.

Pour obtenir un complément d'information au sujet de cette déclaration de principe ou sur le GTMECCP, veuillez communiquer avec : lesley.burns@gopacnetwork.org.

Veuillez trouver ci-dessous une liste de nos membres du GTMECCP :

Yousif Zainal
Président du GTMECCP
Député, Bahreïn

Ghassan Moukheiber
Député, Liban

Dan Ogalo
Député, Ouganda

Hernan Larrain
Sénateur, Chili

Fatima Moustaghfir
Députée, Maroc

Bgén. Sk Abu Bakr
Député, Bangladesh

Qu'est-ce qu'un conflit d'intérêts?

Un conflit d'intérêts survient lorsque les intérêts ou obligations personnels d'une personne entrent en conflit avec les responsabilités associées à leur emploi ou à leur poste. Cela signifie que leur indépendance, leur objectivité ou leur impartialité peut être remise en question. Un conflit d'intérêts peut être :

- Réel : le conflit d'intérêts existe déjà;
- Possible : un conflit d'intérêts est sur le point de se produire ou pourrait survenir;
- Perçu : une autre personne pourrait raisonnablement penser qu'une autre personne s'est compromise.

Une situation de conflit « perçu » mal gérée peut être tout aussi dommageable qu'une situation de conflit « réel » mal gérée.

<https://www.business.govt.nz/procurement/pdf-library/suppliers/quick-guide-conflicts-of-interest.pdf>
(en anglais seulement)

GOPAC, Secrétariat mondial
904-255, rue Albert
Ottawa (Ontario) Canada K1P 6A9
Tél. : +1-613-336-3164
Télé. : +1-613-421-7061

GOPAC est un réseau international de parlementaires qui travaillent ensemble pour lutter contre la corruption, raffermir la saine gouvernance et maintenir la primauté du droit. L'organisation, dont le siège est à Ottawa au Canada, est composée de 53 sections nationales sur six continents. Elle soutient ses membres grâce à de nouvelles recherches, le renforcement des capacités anticorruption à l'échelle mondiale et l'entraide internationale.

gopacnetwork.org/fr

facebook.com/gopacnetwork

twitter.com/GOPAC_Fra

