

Le lobbying non réglementé et occulte – Le risque d'une démocratie fragilisée

La primauté de l'intérêt général

« En vertu du principe démocratique, les lois adoptées par les organes du pouvoir législatif sont considérées comme exprimant la volonté de la Nation. »[\[1\]](#)

D'une manière très simplifiée, on peut retenir que la mention de « *la volonté de la Nation* » implique l'idée que les habitants/es choisissent lors des élections, qui doivent être conformes aux normes constitutionnelles, leurs représentants/es et que les personnes élues forment par la suite un gouvernement qui va essayer de mettre en œuvre le ou une partie de leur programme électoral/de leur accord de coalition. Donc, en vertu du principe démocratique, il s'ensuit une légitimation des actions politiques.[\[2\]](#)

Un danger qui n'est pas à sous-estimer pour le principe démocratique et le principe de la bonne gouvernance est le lobbying non réglementé et occulte qui pourrait miner ces deux principes essentiels en étant par exemple une porte d'entrée pour la corruption et l'affirmation illégitime d'intérêts particuliers, donc deux éléments qui pourraient rompre la chaîne de légitimation des actions politiques.[\[3\]](#)

En général, il importe de souligner que le mot lobbying est une notion vague et qu'il y a existence de nombreuses définitions, dont une est de définir le lobbying comme une action qui tente « *à promouvoir un intérêt privé auprès des instances décisionnaires. Cela à travers des actions permettant d'influencer la prise de décision publique.* »[\[4\]](#) Au sens large, le lobbying désigne alors l'ensemble des actions qui cherchent à tirer l'attention de la politique sur une

pensée ponctuelle afin de la sensibiliser pour cette thématique spécifique.[\[5\]](#)

Le texte suivant sert comme une introduction au sujet du lobbying, une thématique qui mérite clairement un débat public.

I. La situation au Luxembourg : L'absence actuelle d'un cadre satisfaisant

En théorie, la légitimité du lobbying dépend d'une large mesure de son caractère public, transparent, équitable et conforme aux règles démocratiques.[\[6\]](#) Au Luxembourg, pour le moment, ces caractéristiques ne sont pas garanties d'une manière satisfaisante.[\[7\]](#)

En ce qui concerne la prévention de la corruption des parlementaires, le Groupe d'États contre la corruption (GRECO)[\[8\]](#) a, en 2013, recommandé entre autres qu'il faudrait procéder à « *iv. l'introduction dans le Code de conduite de règles sur la façon dont les députés doivent se comporter avec les tiers qui cherchent à influencer sur les travaux du pouvoir législatif* ». [\[9\]](#)

Dans le premier rapport de conformité, qui date de 2015, le GRECO a retenu que la recommandation iv. n'a été mise en œuvre que partiellement et que « *le Luxembourg doit donc poursuivre plus intensément ses efforts.* » [\[10\]](#)

Dans son dernier rapport de conformité, qui date de 2020, le GRECO a constaté que la recommandation iv. ne reste toujours que partiellement mise en œuvre et que « *(l)es autorités luxembourgeoises ne font état d'aucune mesure nouvelle pour mettre en œuvre la recommandation.* » [\[11\]](#)

En ce qui concerne la prévention de la corruption et la

promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux et des hautes fonctions de l'exécutif, le Groupe d'États contre la corruption a donné dans son rapport d'évaluation de 2018, entre autres, la recommandation qu'il faudrait « v. (i) *introduire des règles détaillées sur la manière dont les ministres et les hauts fonctionnaires dans la carrière politique entretiennent des contacts avec des lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer les activités législatives et autres du gouvernement ; et (ii) divulguer des informations suffisantes sur l'objet de ces contacts, comme l'identité des personnes avec lesquelles (ou pour le compte desquelles) la rencontre a eu lieu et l'objet des discussions* ». [\[12\]](#)

Le Groupe d'États contre la corruption a dans son rapport de conformité de 2020 constaté que cette recommandation n'était pas mise en œuvre d'une façon convaincante. [\[13\]](#)

Il s'ensuit que le GRECO critique, entre autres, que l'influence du lobbying n'est pas suffisamment réglementée au Luxembourg.

Considérant que dans l'accord de coalition pour la période de 2018 à 2023 se trouvent les mentions qu'au niveau européen « (l)e Luxembourg soutiendra toutes les initiatives qui viseront à créer un registre obligatoire pour les lobbys pour toutes les institutions de l'UE, y compris le Conseil de l'UE et les représentations permanentes des États membres. » [\[14\]](#) et qu'au niveau national on prévoyait que « (l)'opportunité de créer un registre des représentants d'intérêts intervenants dans le processus législatif sera étudiée en vue d'accroître la transparence du travail des représentants d'intérêts » [\[15\]](#), alors il faut constater qu'il y a néanmoins, pour le moment, un refus d'introduire des règles efficaces au niveau national et donc à changer la situation.

La constatation de la non mise en œuvre de la recommandation v. de 2018 est d'autant plus étonnante parce que le gouvernement actuel a soumis au GRECO les deux nouveaux codes

de déontologie, l'un applicable aux membres du gouvernement et l'autre applicable aux hauts/es fonctionnaires, qu'on voulait mettre en vigueur en cas d'une appréciation positive par le GRECO. [\[16\]](#)

Prenant en considération la conclusion destructrice du GRECO sur les deux nouveaux codes de déontologie, il se pose la question si on ne voulait pas vraiment respecter la recommandation de 2018 ou si les auteurs/auteures des textes croyaient vraiment avoir élaboré un projet convaincant.

Ni l'un ni l'autre donne une image positive de la conception de base de la transparence concernant l'intervention des représentants/es d'intérêts spécifiques, avant ou lors de la procédure législative et réglementaire.

II. L'importance de respecter au moins les standards définis par le Groupe d'États contre la corruption

Il est intéressant de lire plus en détail les rapports faits par le GRECO parce qu'ils montrent d'une façon claire ce que sont les lacunes actuelles et ce que devraient être les standards minimaux à respecter au futur.

Le texte suivant va présenter quatre des considérations faites par le GRECO pour montrer exemplairement ce que sont, entre autres, des déficits actuels. Les considérations suivantes ont été faites en relation avec les projets mentionnés des nouveaux codes de déontologie.

Premièrement, le GRECO critique que seulement les entrevues sollicitées par des représentants/es d'intérêts seront incluses dans les registres. [\[17\]](#)

Une amélioration serait par exemple de rendre publiques toutes les rencontres, c'est-à-dire, également les rencontres

organisées à l'initiative d'un/une ministre ou d'un/une conseiller/conseillère sont rendues publiques.

Deuxièmement, le GRECO critique que la simple mention du domaine d'activité visé par des représentants/es d'intérêts est trop générale.[\[18\]](#)

Une amélioration serait par exemple la divulgation de l'objet précis des discussions.

Troisièmement, le GRECO critique que la définition des représentants/es est trop stricte ce qui implique l'exclusion de tiers qui peuvent également chercher à influencer les décisions des ministres ou des conseillers/conseillères.[\[19\]](#)

Une amélioration serait par exemple d'étendre la définition du lobbyiste à l'ensemble « *d'individus ou de groupes ayant chacun des intérêts spécifiques et variés, qui cherchent à influencer les décisions au niveau politique* ». [\[20\]](#)

Quatrièmement, le GRECO critique que les codes de déontologie ne sont pas clairs sur la question de savoir qui est responsable de l'obligation de renseigner les registres.[\[21\]](#)

Une amélioration serait par exemple de disposer que les informations contenues dans les registres devraient être d'un caractère déclaratoire et il devrait incomber aux lobbyistes de s'assurer que les informations dans les registres soient exactes et à jour.[\[22\]](#)

Il s'ensuit que le Groupe d'États contre la corruption conclut, qu'entre autres, la recommandation v. de 2018 n'est pas respectée et fait conséquemment un appel aux autorités luxembourgeoises de retravailler dans un délai de 18 mois les lacunes existantes.[\[23\]](#)

III. Le cadre envisagé : Le lobbying à caractère réglementé, public, transparent, équitable et conforme aux règles

démocratiques

En conclusion de cette introduction au sujet, il est important de retenir du prédit que pour que le lobbying n'arrive pas à miner le principe démocratique et le principe de la bonne gouvernance, il est essentiel qu'il soit, dans son ensemble, strictement réglementé, public, transparent, conforme aux règles démocratiques, se réalise au moins dans « *le respect des règles communes d'intégrité (...) et d'absence de conflits d'intérêts* »[\[24\]](#) et qu'il donne une voix égalitaire à toutes les représentations d'intérêts faites par des groupes d'intérêts non parlementaires.

La notion de transparence est très essentielle comme elle est l'un des éléments de base d'une démocratie. Elle implique, entre autres, que toutes les personnes qui sont rentrées en contact[\[25\]](#) avec des députés/es, des membres du gouvernement et des hauts/es fonctionnaires de l'exécutif, pour en représenter des intérêts spécifiques avant et lors de la procédure législative et réglementaire, devraient être enregistrées dans un registre des lobbyistes et ce registre devrait être librement consultable par les résidents/es. Le registre devrait par exemple également contenir des informations sur le sujet et l'objectif des discussions et, pour le cas que les lobbyistes n'agissent pas dans leur propre intérêt, des informations sur leurs clients/es.

Dans une société démocratique, il en devrait être la normalité que les résidents/es ont la possibilité de vérifier qui est intervenu/e pour représenter quel intérêt avant et lors de la procédure législative et réglementaire parce que la confiance des résidents/es dans leurs représentants/es ne peut être garantie que sous condition qu'il y a une transparence totale et que les résidents/es peuvent vérifier si leurs intérêts sont pris en compte d'une manière égalitaire, et non reculés derrière les intérêts d'un secteur privé.

Sinon, la démocratie peut être fragilisée.

Donc, l'objectif doit être un processus transparent qui permet entre autres aux résidents/es d'être capable d'agir comme un mécanisme de contrôle qui peut veiller d'avantage que les différents intérêts existants sont entendus d'une manière égalitaire et que les élus/es respectent bien leur rôle comme représentants/es du peuple et n'agissent pas comme représentants/es d'un lobby quelconque et/ou de leurs propres intérêts.

Il s'ensuit de ce cadre envisagé que la prise en considération de l'ensemble des intérêts trouve alors son résultat dans une législation conforme à l'intérêt général.

En fait, il s'agit d'une thématique importante de la politique de gauche qui défend par exemple le respect des pratiques démocratiques, qui veut garantir un droit à l'information pour les résident/es, c'est-à-dire, un droit qui permet d'avoir entre autres accès à toutes les informations qui sont dans l'intérêt collectif, et qui veut renforcer la transparence en exigeant que les différentes étapes avant et lors de l'élaboration des lois et règlements doivent être ouvertes au regard public. [\[26\]](#)

L'ensemble des exemples implicite par exemple un renforcement de la transparence des activités de lobbying et il incombe à la gauche de continuer à soutenir un tel développement/de sensibiliser pour la nécessité d'un tel développement.

Il incombe donc à surveiller avec attention la nouvelle version de la réforme qui va essayer de mettre entre autres en œuvre la recommandation v. de 2018.

Il serait également d'une grande importance que les travaux qui portent entre autres sur la recommandation iv. de 2013 seraient continués et se basaient au moins sur les standards énumérés par le GRECO.

Il serait également d'une grande importance que les résidents/es soient intégrés/es dans le débat comme il s'agit des règles déontologiques de leurs représentants/es.

Toute autre chose qu'au moins le respect minutieux des normes fixées par le GRECO serait intolérable.

Nicolas Schartz 01/12/2020

[1] Le Service Central de Législation, « *La procédure législative et réglementaire* », http://data.legilux.public.lu/file/eli-etat-leg-recueil-procedure_legislative-20150301-fr-pdf.pdf, page 14, à la date du 19.11.2020.

[2] Le débat sur une réforme du système électoral luxembourgeois en représente une autre thématique importante à discuter individuellement.

[3] Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « *Le lobbying dans une société démocratique (code européen de bonne conduite en matière de lobbying) Recommandation 1908 (2010) Version finale* », 26 avril 2010 (11e séance), https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?file_id=17832&lang=FR, paragraphe 2, à la date du 20.11.2020.

[4] De Beaufort, Viviane, « *DU LOBBYING AU E-LOBBYING* », 2019, Editions Larcier, page 23.

[5] Lambert, Yannick, « *Glossar zur Zivilgesellschaft, Lobbyismus und Politik* », https://www.forum.lu/wp-content/uploads/2018/09/387_Lambert_Gl

[ossar.pdf](#), page 42, à la date du 20.11.2020.

[6] Voir référence 3, paragraphe 10.

[7] Le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), « *Cinquième cycle d'évaluation. Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs, Rapport de conformité Luxembourg* », Adoption : 29 octobre 2020, Publication : 6 novembre 2020 et « *Quatrième cycle d'évaluation. Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, Deuxième rapport de conformité intérimaire Luxembourg* », Adoption : 29 octobre 2020, Publication : 6 novembre 2020.

[8] Le Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO) a été créé en 1999 par le Conseil de l'Europe pour veiller au respect des normes anticorruption de l'organisation par les Etats membres, <https://www.coe.int/fr/web/greco/about-greco/what-is-greco>, à la date du 20.11.2020.

[9] GRECO, « *Quatrième cycle d'évaluation. Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs* », Adoption : 21 juin 2013, Publication : 1er juillet 2013, page 51.

[10] GRECO, « *Quatrième cycle d'évaluation, Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, Rapport de conformité Luxembourg* », Adoption : 19 juin 2015, Publication 1er juillet 2015, Paragraphes 31 et 32, pages 8 et 9.

[11] GRECO, « *Quatrième cycle d'évaluation, Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, Deuxième rapport de conformité intérimaire Luxembourg* », Adoption : 29 octobre 2020, Publication : 6 novembre 2020, paragraphes 19 et 20, page 4.

[12] GRECO, « *Cinquième cycle d'évaluation. Prévention de la*

corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressif, Rapport d'évaluation Luxembourg », Adoption : 22 juin 2018, Publication : 27 juillet 2018, page 53.

[13] GRECO, « *Cinquième cycle d'évaluation. Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressif, Rapport de conformité Luxembourg »*, Adoption : 29 octobre 2020, Publication : 6 novembre 2020, paragraphes 19 et 20, page 4.

[14] Les partis de la coalition DP, LSAP et déi Gréng, « *Accord de coalition 2018 – 2023 »*, 2018, page 217, <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2018/12-decembre/Accord-de-coalition-2018-2023.pdf>, à la date du 19.11.2020.

[15] Idem, page 8.

[16] Voir référence 13, paragraphes 10 et 11, page 3.

[17] Voir référence 13, « *(a)insi seules les entrevues sollicitées par des représentants d'intérêts seront incluses dans les registres. D'éventuelles rencontres avec des personnes ou entités à l'initiative d'un ministre ou conseiller ne seront donc pas rendues publiques.* », paragraphe 39, page 8.

[18] Voir référence 13, « *(l)a simple mention du domaine d'activité visé par le représentant d'intérêts lors de l'entrevue semble au GRECO trop générale par rapport au but visé par la recommandation, qui préconise de divulguer l'objet précis des discussions.* », paragraphe 39, page 8.

[19] Voir référence 13, « *(l)a définition des représentants d'intérêts vise les lobbyistes au sens strict, comme le précisent les commentaires des deux codes. Elle exclut donc*

toute une série de tiers pouvant eux aussi chercher à influencer les décisions des ministres ou conseillers, comme les avocats, les chefs d'entreprise ou autres personnes agissant pour leur propre compte. », paragraphe 40, page 8.

[20] Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, « 10.2 *Recommandation CM/Rec (2017) 2 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique* », 23 mars 2017, <https://rm.coe.int/16806f4fbe>, paragraphe 14, à la date du 24.11.2020.

[21] Voir référence 13, « *(p)ar ailleurs, les codes de déontologie ne sont pas clairs sur la question de savoir sur qui reposera l'obligation de renseigner les registres.* », paragraphe 41, page 8.

[22] Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, « *Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décisions publique* », 22 mars 2017, <https://rm.coe.int/1680700a42>, point E, paragraphe 8, à la date du 24.11.2020.

[23] Voir référence 13, paragraphe 5, page 2 et paragraphe 42, page 8.

[24] Voir référence 4, page 19.

[25] Toute forme/méthode de contact devrait tomber dans cette définition.

[26] déi Lénk, programme électoral 2018 « 14. *Démocratie et institutions* », https://dei-lenk.lu/wp-content/uploads/2020/03/Wahlprogramm_FR.pdf, pages 61-63, à la date du 24.11.2020.