

HKDP

Communications *et* affaires publiques

CFP - 015M

C.P. - Étude du Rapport sur la
mise en oeuvre de la Loi sur la
transparence et l'éthique en
matière de lobbyisme et du Code
de déontologie des lobbyistes

**Consultations particulières et auditions publiques
portant sur le *Rapport sur la mise en oeuvre de la
Loi sur la transparence et l'éthique en matière de
lobbyisme et du Code de déontologie des
lobbyistes***

Mémoire présenté à
la Commission des finances publiques
de l'Assemblée nationale du Québec

Par
HKDP Communications et affaires publiques

Mai 2008

Table des matières

Introduction	3
Commentaires généraux	4
Commentaires spécifiques sur les recommandations du Commissaire	6
Recommandation 1	6
Recommandation 2	6
Recommandation 3	7
Recommandation 5	7
Recommandation 6	8
Recommandation 7	8
Recommandation 8	9
Recommandation 14	9
Conclusion	10

INTRODUCTION

D'entrée de jeu, nous remercions les membres de la Commission des finances publiques de nous donner l'opportunité de participer à ces consultations particulières et auditions publiques portant sur le document intitulé *Rapport de la mise en œuvre de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et du Code de déontologie des lobbyistes*. C'est donc avec un grand intérêt que l'équipe de HKDP Communications et affaires publiques (HKDP) prend part à cet exercice.

Le cabinet-conseil HKDP est une filiale du groupe Hill & Knowlton qui compte 73 bureaux dans 40 pays à travers le monde. Au Québec, HKDP emploie plus de 40 personnes à ses bureaux situés à Québec et à Montréal.

En affaires depuis plus de 20 ans, l'équipe de HKDP est composée de professionnels oeuvrant notamment dans les domaines des communications, des relations publiques, du conseil stratégique ainsi que des affaires publiques et gouvernementales. La *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* (L.R.Q., c. T-11.011) ne s'applique donc qu'à une partie de notre équipe, soit les directeurs et conseillers du secteur des affaires publiques et gouvernementales.

C'est dans un esprit de collaboration que nous vous soumettons ce mémoire, fruit de notre réflexion sur le Rapport mais également de notre expérience à titre de lobbyistes-conseils depuis plusieurs années.

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Principes de la Loi

Les lobbyistes-conseils de HKDP adhèrent entièrement aux principes de la Loi puisque ceux-ci contribuent à accroître la légitimité du lobbyisme qui, à nos yeux, est une activité essentielle dans une société démocratique et qui doit s'exercer en toute transparence.

L'article 1 de la Loi est très clair quant à la légitimité de notre profession :

« Reconnaissant que le lobbyisme constitue un moyen légitime d'accès aux institutions parlementaires, gouvernementales et municipales et qu'il est dans l'intérêt du public que ce dernier puisse savoir qui cherche à exercer une influence auprès de ces institutions, la présente Loi a pour objet de rendre transparentes les activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charge publique et d'assurer le sain exercice de ces activités. »¹

Comme l'indique le Rapport du Commissaire au lobbyisme à la page 24, deux principes se dégagent de cet article :

- le premier étant que le lobbyisme constitue un moyen légitime d'accès aux institutions;
- le second étant qu'il est dans l'intérêt du public que ce dernier puisse savoir qui cherche à exercer une influence auprès de ces institutions.²

C'est pourquoi nous réitérons haut et fort que notre profession est légitime puisqu'elle sert l'intérêt commun en ce sens qu'elle permet la communication d'information aux titulaires de charge publique qui sera utile dans la prise de décisions.

C'est dans cet esprit que les professionnels de HKDP qui ont à intervenir auprès de titulaires de charge publique, se sont conformés à la Loi et ce, depuis son adoption.

D'ailleurs, rappelons que la profession de lobbyiste fait partie intégrante du processus décisionnel politique depuis que les sociétés modernes existent. En fait, de toujours les corps organisés, qu'ils soient privés ou publics, ont pris les moyens pour défendre leurs intérêts auprès des gouvernements. Si ces groupes utilisaient d'abord leurs ressources internes et leurs collaborateurs des professions libérales pour atteindre leurs objectifs, ils font maintenant de plus en plus appel à des firmes spécialisées de professionnels en affaires publiques et gouvernementales.

Dans les faits, ce n'est pas parce qu'une loi sur le lobbyisme a été adoptée que nous sommes plus rigoureux dans l'exercice de notre profession. Auparavant, nous exerçons notre travail avec rigueur et professionnalisme, guidés par le Code d'éthique de notre cabinet-conseil.

Mise en œuvre de la Loi

Une fois le Registre des lobbyistes mis en place, nous devons toutefois avouer qu'une période d'apprentissage et de vulgarisation nous a été nécessaire. Nous avons dû nous familiariser rapidement

¹ L'article 1, *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*.

² Bâtir la confiance - Rapport du Commissaire au lobbyisme concernant la révision quinquennale de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, janvier 2008, p. 24.

avec ce nouvel outil unique en son genre. Nous avons également dû sensibiliser plusieurs de nos clients puisqu'ils sont souvent eux-mêmes des lobbyistes d'entreprise ou des lobbyistes d'organisation.

Précisons que les démarches sous-jacentes à l'inscription au Registre se sont avérées fastidieuses et ont, par conséquent, monopolisé beaucoup de notre temps. Il en a été de même pour l'inscription de nos activités au Registre au tout début.

Cinq ans plus tard, il arrive encore que le renouvellement d'une inscription, par exemple, ne soit pas accepté par les représentants de la conservatrice du Registre des lobbyistes. Quelques raisons peuvent expliquer une telle situation, dont la difficulté de définir adéquatement les activités de lobbyisme non visées par une ordonnance de confidentialité.

État de situation

Cinq ans après la mise en œuvre de la Loi, force est de constater que la transparence, principe directeur de la Loi, n'a été atteinte qu'en partie. Quelque 1200 lobbyistes, toutes catégories confondues, sont actuellement inscrits au Registre. À notre avis, cela indique que la Loi n'est pas respectée par tous.

À l'heure du premier examen de la mise en œuvre de la Loi, nous déplorons cet état de situation car ce manque de transparence nuit à notre profession qui est encore malheureusement affublée de fausses perceptions. Nous en subirons les contrecoups tant et aussi longtemps que des individus et des groupes continueront d'influencer des titulaires de charge publique sans être dûment inscrits au Registre.

Nous souhaitons que le Commissaire au lobbyisme s'attaque en priorité à cette problématique. Nous souhaitons également qu'il supporte les individus et groupes qui prennent le soin de se conformer à la Loi et dont les activités quotidiennes se retrouvent sous la loupe du grand public et des médias.

Par ailleurs, nous demandons au Commissaire au lobbyisme qu'il se questionne sur l'obligation exclusive des lobbyistes-conseils de divulguer au Registre la contrepartie financière liée à l'exécution de chacun de leur mandat. Nous nous permettons de l'alimenter :

- Pourquoi la profession de lobbyiste-conseil est une des rares sinon la seule à être obligée de divulguer publiquement des informations contractuelles entre deux entités?

Nous avons la ferme conviction que dans une société démocratique comme la nôtre, les lobbyistes-conseils ont leur raison d'être. En plus d'être des communicateurs et des stratèges pour leurs clients, les lobbyistes-conseils agissent aussi comme des facilitateurs pour les titulaires de charge publique.

Ainsi, notre rôle est double :

- Conseiller nos clients dans l'élaboration des stratégies et des actions auprès des titulaires de charge publique afin de faciliter la communication avec ces derniers et la conclusion de solutions satisfaisantes.
- Apporter un éclairage nouveau et privilégié sur des enjeux divers et ainsi permettre aux titulaires de charge publique de prendre une décision guidée par un ensemble d'informations.

Parlant des titulaires de charge publique, nous estimons que ceux-ci ont une responsabilité à l'égard de la mise en œuvre de la Loi. Nous les invitons à jouer pleinement ce rôle.

Ceci étant dit, voici les commentaires spécifiques que nous formulons à l'égard de certaines des recommandations du Commissaire au lobbyisme.

COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES SUR LES RECOMMANDATIONS DU COMMISSAIRE

Recommandation 1

Le paragraphe 4° de l'article 5 de la Loi devrait être amendé afin d'étendre cette exception aux lobbyistes-conseils. Ainsi, la Loi ne s'appliquerait pas aux représentations faites par les lobbyistes-conseils lorsque le titulaire d'une charge publique ne possède aucun pouvoir discrétionnaire pour rendre une décision relative à l'attribution d'un contrat, d'une subvention, d'un autre avantage pécuniaire, d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autre autorisation.

Notre position

Notre premier commentaire portera sur l'idée de supprimer la distinction entre les lobbyistes-conseils et les autres professionnels exerçant leur profession dans d'autres contextes. À notre avis, tous les lobbyistes devraient être traités sur le même pied et la volonté de mettre un terme à toute discrimination doit être bien accueillie.

Cela étant dit, et ce sera notre principal commentaire sur cette recommandation, nous n'arrivons pas à saisir la portée réelle de cette proposition. En fait, quel est le sens exact de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire dans cette proposition? Le dictionnaire *Le Petit Robert* indique qu'un pouvoir discrétionnaire est celui qui confère à quelqu'un la libre décision. Or, quel pouvoir ou quel budget de l'État québécois est entre les mains d'un seul titulaire de charge publique? Pour notre part, nous avons toujours considéré que toute personne pouvant intervenir ou influencer un processus décisionnel du gouvernement est un titulaire de charge publique, ce qui nous amenait à l'ajouter à la liste des personnes contactées lors de l'inscription du dossier au Registre. Aussi, les membres de la Commission comprendront qu'en l'absence de réponse à cette question, il nous est impossible de nous prononcer sur cette recommandation.

Recommandation 2

Afin d'assurer le respect des objectifs de transparence et de sain exercice des activités de lobbyisme, un plus grand nombre d'organismes à but non lucratif devrait être assujéti à l'application de la Loi sur le lobbyisme. Tout comme le ministre de la Justice, le Commissaire au lobbyisme invite les parlementaires à débattre de cette question dans le cadre d'une consultation publique.

Notre position

D'entrée de jeu, nous citerons le rapport du Commissaire pour exprimer notre appui à cette proposition : « l'exclusion de certains organismes de l'application de la Loi a donc pour effet de rendre inachevé l'objectif de transparence »³. Étant donné l'importance et l'impact de ces groupes dans les débats de la société québécoise, nous nous réjouissons de cette intention.

³ Bâtir la confiance - Rapport du Commissaire au lobbyisme concernant la révision quinquennale de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, janvier 2008, p. 37.

En 2002, le législateur définissait la transparence dans les relations avec le gouvernement par l'inscription des activités de lobbyisme à un registre et il est incompréhensible que des groupes soient encore exclus de cette obligation. En fait, il ne suffit pas qu'un groupe déclare ses activités publiques ou ayant un caractère public pour que leur transparence soit assurée. Le Commissaire fait d'ailleurs valoir avec pertinence que les activités menées par ces groupes d'intérêt ne font l'objet d'aucun encadrement déontologique, puisqu'ils ne sont pas tenus de s'inscrire. Ainsi, comme personne ne peut garantir la transparence des activités de ces groupes, il y a lieu que le législateur corrige cette situation et inscrive dans la Loi que la représentation d'intérêts, quels qu'ils soient, doit se refléter au Registre.

Par ailleurs, nous ne comprenons pas pourquoi des groupes qui affirment le caractère public de leurs activités s'opposent à inscrire leurs représentations à un registre servant à informer la population. À moins que l'avis émis par le ministre de la Justice, monsieur Jacques Dupuis, souligne la véritable raison de ce refus. Le ministre soumet avec raison que « l'inégalité de traitement serait de nature à renforcer la perception négative du public à l'égard du lobbyisme. Ceux qui doivent s'inscrire sont les "méchants" alors que ceux dispensés de cette obligation sont les "bons" »⁴. Il est décevant que certains continuent à colporter la mauvaise perception du lobbyisme mais il ne s'agit pas là à nos yeux d'une raison suffisante pour que le Registre demeure un outil incomplet pour la population. Afin de corriger l'anomalie et pour contribuer à améliorer la perception de l'activité légitime qu'est le lobbyisme, nous demandons à nouveau aux membres de cette Assemblée d'abolir les exemptions de la Loi quant à l'inscription au Registre.

Recommandation 3

La Loi sur le lobbyisme devrait prévoir que toute coalition qui mène des activités de lobbyisme doit inscrire au Registre des lobbyistes les lobbyistes qui les mènent en son nom. De plus, les articles 9 et 10 devraient être modifiés afin de spécifier, compte tenu des adaptations nécessaires, que les lobbyistes-conseils et les lobbyistes d'organisation doivent, dans le cas d'une coalition, déclarer le nom et l'adresse des organismes formant la coalition.

Notre position

Afin de compléter l'outil qu'est le Registre des lobbyistes, nous sommes d'accord avec cette recommandation. Celle-ci devra toutefois, à l'instar de notre position exprimée à la recommandation précédente, s'appliquer à toutes les coalitions et ce, sans exception.

Recommandation 5

Afin d'assurer une meilleure portée au principe de transparence, les articles 14, 15 et 16 de la Loi sur le lobbyisme devraient donc être modifiés afin d'y prévoir que le délai pour produire une déclaration initiale soit de 10 jours après le début des activités pour les lobbyistes-conseils et de 30 jours pour les lobbyistes d'entreprise ou d'organisation. Les lobbyistes devraient enregistrer tout changement au contenu de leur déclaration dans un délai de 10 jours suivant le changement. Finalement, le renouvellement de la déclaration devrait être fait au plus tard le 10^e jour suivant la date anniversaire de la première inscription pour tous les lobbyistes.

⁴ Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et du code de déontologie des lobbyistes du ministre de la Justice du Québec, juin 2007, p. 15.

Notre position

Pour qu'il soit efficace, un système doit prévoir des délais réalistes. Aussi, nous ne croyons pas que dix jours constituent un délai suffisant pour bien rendre la description d'un mandat dans le Registre. Par exemple, il arrive que des dossiers nécessitent plusieurs jours d'échanges et de discussions, à la fois avec nos clients et des titulaires de charge publique, pour bien nous approprier un problème et circonscrire les objectifs de notre intervention. Plusieurs viennent nous voir pour régler des problèmes, parfois complexes, et il nous faut souvent plus de dix jours pour établir un plan et identifier la nature de notre action. Ainsi, seulement pour ces raisons, nous croyons que le délai de trente jours demeure le plus approprié pour produire une déclaration initiale ou un renouvellement.

De plus, nous nous joignons à l'Alliance des cabinets de relations publiques du Québec pour nous opposer à cette recommandation en raison de son caractère discriminatoire. En effet, nous ne comprenons pas pourquoi tous les lobbyistes ne jouissent pas des mêmes délais pour faire leur déclaration et nous demandons aux membres de cette Assemblée de ne pas répéter l'erreur d'imposer deux régimes à des activités de même nature et ce, seulement parce qu'elles ne sont pas exercées par le même type de professionnels. Acquiescer à cette recommandation signifierait de continuer à distinguer les activités de lobbyisme comme le fait actuellement la Loi et nous croyons que cela irait à l'encontre de l'esprit de la deuxième recommandation du Rapport du Commissaire.

Recommandation 6

Les articles 9 et 10 de la Loi sur le lobbyisme devraient être modifiés afin d'y prévoir que la déclaration d'un lobbyiste doit indiquer le nom de toute personne, entreprise ou organisation qui contribue, financièrement ou autrement, à une activité de lobbyisme.

Notre position

La relation entre un lobbyiste et un client est de même nature que d'autres professionnels comme les avocats, les notaires, etc. Les professionnels d'HKDP suivent un code d'éthique fondé notamment sur le respect de la confidentialité de renseignements provenant de nos clients. Aussi, le plus souvent, nos clients nous transmettent seulement les informations pertinentes à notre mandat et nous ne cherchons pas à connaître tous les détails de leurs activités. En ce sens, mettre en vigueur cette recommandation reviendrait à nous imposer des obligations impossibles à rencontrer, voire à nous transformer en policier enquêteur, rôle qui serait inconvenant. HKDP fait affaires avec des clients reconnus et nous considérons qu'il n'est pas de notre rôle de poser des questions sur leur financement. Cette recommandation est donc inappropriée et inapplicable et nous demandons aux membres de cette Assemblée de ne pas la retenir.

Recommandation 7

Il est proposé que le paragraphe 11 de l'article 10 de la Loi soit amendé afin d'y prévoir une période de référence pour les informations relatives aux anciennes fonctions de titulaires de charge publique. Par exemple, le lobbyiste d'entreprise ou d'organisation pourrait avoir à déclarer toute charge publique dont il a été titulaire dans les dix ans précédant son inscription au Registre des lobbyistes.

Notre position

Le Registre prévoit déjà que toute personne ayant été titulaire d'une charge publique au cours des deux dernières années, le déclare. Nous considérons cela raisonnable. Pourquoi donc faire passer ce délai à dix ans? Quel sera l'impact de cette mesure? Pour nous, cela signifierait à lancer le message que d'avoir été titulaire d'une charge publique est une véritable tare. Pourquoi faudrait-il qu'une personne déclare durant dix ans qu'elle a été titulaire d'une charge publique? Au cas où...? Nous nous élevons contre ce climat de suspicion envers ceux qui ont servi le Québec et nous invitons les membres de cette Assemblée à y mettre fin en rejetant cette recommandation.

Recommandation 8

À l'instar de ce qui se fait au palier fédéral et dans les autres provinces canadiennes qui encadrent les activités de lobbyisme, la loi québécoise devrait exiger des lobbyistes qu'ils déclarent s'ils entendent utiliser comme moyen de communication un « appel au grand public ».

Notre position

À la lecture de cette recommandation, une question nous vient à l'esprit : qu'est-ce qu'un appel au grand public? Où cela commence? Où cela se termine? Est-ce un sondage? L'organisation d'une manifestation? La signature d'une pétition ou simplement l'organisation de débats publics? Dans ce contexte d'imprécisions, nous ne pouvons appuyer cette recommandation. Nous croyons qu'une loi doit être précise et l'introduction de cette notion irait à l'encontre de cette règle. De plus, nous percevons cette recommandation comme étant une augmentation du contrôle des activités de ceux qui se conforment déjà à la Loi quand le défi réel du Commissaire devrait être plutôt de s'assurer que tous ceux qui doivent s'inscrire au Registre, le fassent.

Recommandation 14

Convaincu que la mise en œuvre de la Loi sur le lobbyisme demeurera incomplète si des efforts additionnels ne sont pas consacrés à l'éducation des lobbyistes, des titulaires de charge publique et des citoyens, le Commissaire au lobbyisme recommande que la Loi soit amendée afin d'y inscrire clairement que le Commissaire a également pour mandat d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes d'éducation relatifs aux exigences de la Loi sur le lobbyisme et du Code de déontologie des lobbyistes en vue de sensibiliser ses clientèles.

Notre position

Malgré la Loi adoptée en 2002, la profession de lobbyiste souffre toujours d'un déficit au niveau de la légitimité et de la perception. Nous accueillons donc avec satisfaction la recommandation du Commissaire que la Loi lui confère le mandat d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes d'éducation relatifs au lobbyisme au Québec. D'ailleurs, les professionnels d'HKDP ont contribué et continuent de participer à des activités de sensibilisation à cette loi. En plus d'informer et de former directement nos clients, nous avons fait des présentations à des élus municipaux de toutes les régions pour leur expliquer la Loi, nous avons rencontré des étudiants pour leur présenter notre rôle et nous avons participé à des colloques pour

échanger sur notre profession. Ainsi, HKDP a accompagné le Commissaire dans cette obligation de formation et d'information.

Toutefois, cette recommandation demeurera incomplète si elle ne comprend pas la nécessité d'informer les journalistes quant au rôle légitime des lobbyistes. Ayant parfois contribué à cette image négative de notre profession, nous demandons aux membres de cette Assemblée d'inscrire les représentants des médias dans la liste des personnes visées par ce mandat. Nous soulignons d'ailleurs l'intervention récente du Commissaire pour rétablir les faits à la suite de la publication d'un article sur un mandat confié à une lobbyiste. Ce cas démontre hors de tout doute que ces acteurs essentiels de notre système démocratique doivent aussi être informés.

Enfin, avant de conclure, permettez-nous de rappeler aux membres de cette commission l'importance d'une bonne connaissance et d'une très bonne compréhension des titulaires de charge publique de la Loi et ce, à tous les niveaux de gouvernements concernés. En effet, afin d'atteindre les objectifs poursuivis par le Commissaire au lobbyisme ainsi que par le gouvernement pour plus de transparence au niveau des activités de lobbyisme, il faudra aussi s'assurer d'une plus grande responsabilité des titulaires de charge publique face à cette loi. Nous comprenons que le Commissaire a fait des démarches de sensibilisation auprès de ceux-ci mais nous croyons qu'il y a encore du travail d'information et de communication à réaliser afin de s'assurer que tous connaissent l'existence de la Loi, mais aussi leur rôle face aux activités de lobbyisme.

CONCLUSION

Nous avons apprécié participer à cette commission parlementaire puisqu'elle a nous donné l'occasion à nous, lobbyistes-conseils, ainsi qu'à plusieurs groupes de faire part de nos commentaires. Comme il avait été prévu, revoir la Loi après cinq ans est très pertinent et nous avons une occasion exceptionnelle, par la tenue de cette commission, de proposer au législateur des ajustements qui en faciliteront l'application.

Nous espérons que nos commentaires ont pu apporter un éclairage différent et parfois nouveau sur ce que nous sommes et sur notre profession de lobbyistes-conseils. Depuis l'adoption de la Loi, nous avons souvent exprimé au Commissaire ainsi qu'aux représentants de la conservatrice du Registre des lobbyistes nos frustrations face à certaines injustices que nous ressentons par toutes les exigences que la Loi nous impose. Aujourd'hui, l'occasion nous est donnée à nouveau de faire part de nos préoccupations et des améliorations que nous souhaitons voir apporter à la Loi.

Nous croyons sincèrement qu'il faut mettre beaucoup d'énergie pour accroître le respect de la Loi avant d'imposer des exigences encore plus grandes à tous ceux et celles qui s'y conforment déjà. Notre plus grande préoccupation est donc de nous assurer que toutes les personnes qui font du lobbyisme s'inscrivent au Registre. Ce n'est vraiment que lorsque nous aurons atteint cet objectif de transparence que la Loi répondra pleinement aux intentions premières du législateur en matière de lobbyisme.

Nous souhaitons que notre mémoire contribuera au cheminement de votre réflexion et nous vous remercions.