

Pour une transparence accrue... sans suspicion systématique

Raymond Hudon
Directeur fondateur du DESS
en Affaires publiques et représentation des intérêts
Département de science politique



Mémoire présenté à la
Commission des finances publiques
chargée d'étudier la mise en oeuvre de la
Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme

Assemblée nationale du Québec



8 mai 2008

Sommaire

L'activité de lobbyisme et l'action des lobbyistes tirent leur légitimité des principes mêmes de la démocratie, qui reconnaissent aux citoyens le droit de faire valoir leurs intérêts et opinions auprès des titulaires de charges publiques (TCP). Elles demeurent tout de même sources d'un malaise qui s'explique en partie par le fait que cette légitimité doit composer avec d'autres, aussi à la base d'une culture démocratique. Au fond, le dilemme n'est pas nouveau de les prohiber ou de les reconnaître. Comme pour les partis, le choix est devenu (et se répand) de les accepter sous condition d'encadrement. De la sorte, on prend acte de l'évolution des formes et des processus de médiation entre la société et les pouvoirs institués. Dans ces conditions, il apparaît souhaitable d'encadrer des pratiques peut-être aussi anciennes que la politique mais, à notre époque, en pleine expansion, pour établir clairement leur légitimité tout en prévenant de possibles – quoique marginaux – écarts de conduite.

C'est ainsi inspirées que quelques suggestions sont ici formulées en rapport avec la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, soumise à évaluation cinq ans après son adoption, et en lien avec les rapports présentés à cet effet respectivement par Justice Québec et le Commissaire au lobbyisme du Québec. Elles suivent, dans une forme sommaire.

Tout d'abord, en ce qui touche précisément le libellé actuel de la Loi :

- À la base, il apparaît pertinent, et utile, de préciser la notion même de lobbyisme, pour rendre compte plus adéquatement des pratiques réelles :
 - Il est recommandé de réviser le texte de l'article 2 de sorte que la communication entre un lobbyiste et un TCP ne soit pas sujette à interprétation;
 - Il est proposé de mettre fin à l'exemption de déclaration pour toute communication entre un lobbyiste et un TCP qui aurait pris place comme suite à une demande écrite du TCP (paragraphe 10 de l'article 5);
 - Il est suggéré de réfléchir à la possibilité d'inviter les lobbyistes à déclarer leurs activités en amont du geste de lobbyisme (au sens légal);
 - Il est suggéré d'inviter les lobbyistes d'inclure dans leur déclaration les interventions associées à la pratique du *grassroots lobbying*.

- Deuxièmement, dans le respect du souci de transparence qui fonde la Loi, il semble s'imposer de réviser la représentation que l'on a de l'univers des lobbyistes :
 - o Il est recommandé de revoir la définition restrictive du « lobbyiste d'organisation » qui, dans son application, exempte de l'obligation de déclaration les lobbyistes des organisations à buts non lucratifs (OBNL);
 - o Il est recommandé de soumettre les coalitions à l'obligation de déclarer leurs activités de lobbyisme.
- De plus, il est proposé d'effacer la distinction (discriminatoire) entre les TCP élus et les TCP non élus dans l'application des règles d'après-mandat (articles 28 à 30).
- Une autre question, discutée notamment dans le rapport du Commissaire, mérite une attention spéciale. La Loi doit-elle continuer à s'appliquer aux municipalités selon les conditions actuelles? Quelques avenues peuvent être envisagées pour remédier aux difficultés apparemment rencontrées. Toutefois, devant la complexité des enjeux, il est proposé de créer un comité de réflexion indépendant qui, après un examen plus approfondi, pourrait élaborer des propositions et les soumettre pour discussion à cette commission.
- Finalement, tout en reconnaissant les efforts déjà consentis sur ce point, il est souhaité que l'accès au registre des lobbyistes soit rendu plus convivial et, surtout, que les données statistiques qu'on y présente donnent un portrait plus exact des situations réelles.

Par ailleurs, trois questions, parmi bien d'autres possibles qui émanent spécialement du rapport du Commissaire, sont brièvement commentées :

- Il apparaît rationnel que le registre des lobbyistes et la responsabilité de sa gestion soient transférés du ministère de la Justice au bureau du Commissaire au lobbyisme.
- Par contre, il ne semble pas souhaitable que le mandat du Commissaire soit enrichi d'une mission d'éducation; il est plutôt suggéré que l'on revienne, sur ce point, à l'esprit des conclusions de la Commission des finances publiques qui, en 1998, invitait expressément les lobbyistes à se charger de l'encadrement de leur propre pratique.
- Finalement, de fortes réserves sont formulées à l'égard de la recommandation du Commissaire que lui soit reconnu le pouvoir d'intenter lui-même des poursuites pénales.

En final, il importe de reconnaître l'apport extrêmement positif de la Loi dans l'assainissement des conduites relatives aux pratiques d'influence. En cette ère de cynisme quasi militant et de fondamentalisme éthique, son existence même se révèle bénéfique pour l'avenir d'une démocratie constamment confrontée au danger d'une désaffection généralisée.

Remarques liminaires

Quelques notes et commentaires liminaires se révèlent pertinents pour délimiter les intentions de l'intervention et en marquer la portée. Tout d'abord, je vais traiter principalement les aspects fondamentaux de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*; les personnes chargées de la mise en œuvre, au jour le jour, de la Loi étant vraisemblablement en mesure de mener un examen mieux informé de ses dimensions proprement administratives. Si certaines de ces dimensions sont quand même abordées, ce sera sur la base de leur incidence perçue sur l'esprit de la législation.

Par ailleurs, si je discute la Loi et son application d'un point de vue plutôt englobant, il n'est pas entendu que je peux le faire avec une égale compétence sous toutes ses facettes. Autrement dit, ma connaissance générale du phénomène du lobbyisme ne permet pas une prétention à quelque certitude sur chacun des éléments qui le constituent dans sa totalité. C'est donc avec quelque retenue que je sou mets les réflexions qui suivent, tout en espérant qu'elles contribuent à éclairer des choix estimés tout de même nécessaires.

Une activité légitime... source de malaise

Le lobbyisme, plus couramment nommé lobbying¹ – un vocable qu'il faut reconnaître plus évocateur –, n'est pas sans poser quelque problème à qui examine l'évolution de nos démocraties. Nul ne peut contester sa légitimité : en effet, il renvoie à un des droits fondamentaux des citoyens, en démocratie, de faire des représentations auprès des titulaires de charges publiques (TCP), élus et non élus, pour faire valoir leurs points de vue et intérêts. Certains parlements ont d'ailleurs institutionnalisé ce droit sous la forme précise de comités des pétitions qui, parfois, comme dans le cas du Parlement écossais, ont proposé des lois issues des revendications ou propositions de citoyens. En contrepartie, plusieurs continuent à éprouver un malaise devant les pratiques (et

¹ Nous pourrions nous prêter à un exercice de nature sémantique, et nous demander lequel des deux termes doit finalement être retenu. Mais il faudrait nous trouver en un autre forum pour que cela s'avère pertinent. Soulignons néanmoins que le terme retenu dans la législation-réglémentation québécoise suggère une référence à une réalité plus restreinte que celle évoquée par le terme « lobbying ». Il est intéressant de noter que la législation fédérale, après avoir remplacé ce dernier terme par celui de lobbyisme, revient au terme d'origine dans la dernière version de sa *Loi sur le lobbying*.

praticiens) qui incarnent cette activité, sous prétexte que des principes démocratiques sont ainsi mis en péril, bafoués même.

Le malaise tient principalement à deux causes. La première découle d'un malentendu, ou d'une incompréhension, relativement à la pratique démocratique elle-même et à son évolution. Il est bien révolu le temps où on élisait ses représentants pour ensuite se limiter à les soumettre à l'examen après quatre ans, ou à la fin de leur mandat. La deuxième renvoie à l'étendue grandissante du phénomène, à la limite d'un envahissement par les lobbyistes, d'où le sentiment d'une réelle menace. Tentons une synthèse.²

Le dilemme n'est pourtant pas récent. Après des hésitations à reconnaître les « factions » et à leur réserver une place de choix dans la réalisation de l'idéal démocratique qui a animé les concepteurs du cadre constitutionnel fondateur des États-Unis, cette constitution fut amendée dès 1791, avec le *Bill of Rights*, pour protéger, précisément avec le premier amendement, le droit démocratique de pétition des citoyens. La France post-révolution avait emprunté, notamment avec la loi Le Chapelier de 1791, une voie tout à fait à l'opposé en déclarant illicite toute coalition, c'est-à-dire tout regroupement de plus de vingt personnes; les associations ne devaient avoir droit de cité qu'avec la loi de 1901! Ainsi, peut-on voir, la liberté d'association, conçue comme un droit démocratique fondamental, ne fut pas d'emblée admise au cœur des institutions typiques de la démocratie naissante. C'est pourtant avec l'éclosion de ces dernières que les intérêts plus ou moins organisés ont graduellement développé des pratiques aujourd'hui associées au lobbying.

La démocratie, a-t-on d'abord pensé, reposait prioritairement sur l'action des partis qui assuraient le relais entre la société et les pouvoirs institués en s'acquittant notamment d'une tâche essentielle de représentation des éléments de celle-là auprès de ceux-ci ou des personnes y exerçant formellement des charges, les TCP. Cette représentation idéal-

² Pour ne pas alourdir la lecture du texte, nous avons délibérément omis de développer un système complexe de renvois. Nous avons par contre regroupé, à la fin du document, une série de références qui permettent d'identifier les sources d'une bonne partie de notre propos, sources qui sont par ailleurs beaucoup plus précisément identifiées dans nombre de textes de facture plus académique.

typique de la démocratie représentative dut toutefois être adaptée pour tenir compte de développements survenus comme suite, spécialement, au rôle croissant des groupes d'intérêt dans la conduite des politiques publiques.

Le changement se fit progressivement. À l'instar de l'entreprise qui s'était déjà dotée de mécanismes et voies d'accès aux centres de décision en supplément aux « collaborations » avec les partis, les associations professionnelles, d'affaires et syndicales ont graduellement développé, depuis environ une centaine d'années, leur propre marge d'autonomie à l'égard des relais partisans. Ayant pour résultat un étiolement relatif de la puissance des partis, ces gains d'indépendance partielle ont été accompagnés d'un resserrement de l'encadrement législatif et réglementaire des partis eux-mêmes. Ainsi a-t-on voulu éradiquer des abus et des écarts de conduite qu'il fallait évidemment dénoncer avec énergie; cependant, à la faveur d'une nette insuffisance de retenue et de nuances, on a peut-être provoqué l'éclosion d'un cynisme pandémique à la base de jugements sans appel : « Tous pourris! Tous pareils! » Même si une perspective historique inspire des conclusions beaucoup moins définitives, on cite souvent comme des démonstrations irréfutables les taux de confiance anémiques à l'égard des « politiciens » et les tendances non moins inquiétantes touchant les taux de participation électorale. Le fait qu'une majorité des citoyens accordent leur confiance plus aux groupes qu'aux partis pour réaliser des changements attendus... et les représenter adéquatement n'est certainement pas de nature à calmer les craintes relatives à l'avenir de la culture démocratique.

Ces craintes sont concrètement alimentées par les « changements d'itinéraires » tout juste évoqués. Les groupes se sont effectivement approprié une part significative des fonctions de médiation conçues comme étant du domaine traditionnellement réservé aux partis. Aussi longtemps que cette appropriation mettait en scène un nombre relativement restreint de groupes actifs dans des secteurs plus ou moins strictement circonscrits, il était loisible de songer à des échanges axés sur une inévitable coexistence, donnant idéalement lieu à la « concertation ». Cependant, les conditions et les formes de l'action politique ont été radicalement transformées avec la multiplication spectaculaire des groupes à la fin du

siècle dernier, qui résultait notamment de l'institutionnalisation massive des « nouveaux mouvements sociaux » surgis d'une période passablement agitée. Cette évolution a de fait donné une démocratisation des pratiques de représentation... et de lobbyisme. En contrepartie, elle a aussi créé l'impression d'un envahissement de l'espace de la médiation entre la société et les institutions. Néanmoins, les perceptions et interprétations de ces évolutions ne font pas consensus. Ainsi, parce qu'ils ont le sentiment que la « conversion » que suppose l'institutionnalisation des mouvements fondateurs entacherait leur « pureté » originelle, plusieurs se montrent peu enclins à reconnaître tout platement dans la panoplie des nouveaux groupes une « deuxième génération » de groupes d'intérêt. En bout de course, cependant, ceux-ci ne se différencient pas fondamentalement de ceux d'une « première génération » apparus au cœur des sociétés industrielles. Après tout, un groupe d'intérêt est un groupe d'intérêt!

Conceptuellement, un groupe d'intérêt est « *une organisation structurée soucieuse d'influencer des décisions publiques touchant plus ou moins immédiatement les intérêts qu'elle a vocation ou prétention à représenter* ». De cette définition, quatre éléments méritent d'être mis en relief. Tout d'abord, il est question d'organisation, ce qui veut dire, à des degrés extrêmement variables, des préoccupations liées à la coordination de l'action et à la mise en commun de ressources destinées à la rendre plus efficace. Deuxièmement, l'intention de l'action semble aller de soi, soit tenter d'influencer les décisions publiques... même si dans des cas auxquels les chercheurs portent une attention croissante, cet élément n'est pas forcément la première raison des interventions des groupes. Il n'en demeure pas moins que tout groupe d'intérêt est un lobby... en action ou en puissance. Troisièmement, les actions des groupes se comprennent généralement par référence à des intérêts (ou opinions conditionnées par ces intérêts) dont on veut assurer la promotion ou la protection-défense » Cette dynamique n'est pas réellement fonction de la nature – matériels, symboliques, ou autres – des intérêts concernés ni de leur portée visible – particuliers, ou généraux. Finalement, un groupe tire normalement sa légitimité de la représentation, quoiqu'il faille désormais remarquer la présence de bases plus ou moins virtuelles – la *checkbox participation* – ou relativement absentes des processus liés à la détermination des conduites et orientations du « groupe ».

Ramenées à l'application de la *Loi sur la transparence et l'éthique...*, ces considérations ont pour seul but de poser les fondements d'une recommandation énoncée par le Commissaire et que j'avais formulée dès l'étape de l'examen, avant son adoption, de la Loi en mai 2002. En pastichant la formule « un groupe d'intérêt est un groupe d'intérêt! » tout en mettant en lumière l'intention effective, potentielle ou simulée d'exercer une influence, il est justifié de formuler, en termes tout aussi lapidaires : « Un lobby est un lobby! » Néanmoins, le mythe est tenace : l'argent fait les lobbies... Et c'est appuyé sur pareille présomption que la pratique des lobbyistes crée un malaise, très souvent non justifié, qui produit des effets pervers allant jusqu'à gêner l'atteinte des objectifs de la loi sur le lobbyisme, comme le soulignent pertinemment les rapports de Justice Québec et du Commissaire au lobbyisme. Ce qui offre prise à des diagnostics qui ne rendent pas forcément bien compte de l'état du « patient », à l'image du titre retrouvé dans *La Presse* du 4 mars 2008 : « Lobbyisme : une loi souvent bafouée. »

Dans le contexte tout juste esquissé et proposé comme arrière-plan à l'examen de la loi sur le lobbyisme au Québec, il apparaît tout simplement logique de rallier le souhait du Commissaire et de Justice Québec qu'un travail d'éducation soit conçu pour que la légitimité des interventions des lobbyistes, reconnue en principe quoique trop souvent du bout des lèvres, corresponde à une reconnaissance réelle de l'apport de cette pratique à la vie démocratique. D'ailleurs, il est intéressant de constater que les citoyens engagés activement à travers les groupes développent couramment un attachement profond aux valeurs qui servent de fondements aux sociétés démocratiques. Bien sûr, il n'est pas pour autant garanti qu'aucune dérive ne se produise éventuellement. D'où l'attitude prudente de prévoir, tout comme dans le cas des partis, des mécanismes d'encadrement et de régulation de pratiques que toutes et tous n'ont pas également apprivoisées.

En bref, avant d'entreprendre l'examen d'aspects spécifiques de la Loi, insistons sur sa désirabilité, que j'avais d'ailleurs affirmée sans réserve dès 1997, au moment où des membres de cette Assemblée examinaient la possibilité de proposer des règles et mesures d'encadrement relatives à la pratique des lobbyistes. Plus généralement, il vaut de

rappeler que l'objectif de transparence greffé à la Loi fait concrètement écho à ce qui constitue sans doute le principal gain démocratique du dernier demi-siècle, l'exigence de transparence dans la conduite des affaires publiques, au risque même d'entretenir une méfiance... que pourtant l'on vise à contrer. Mettons tout de même au clair que ce n'est pas en systématisant la suspicion que l'on obtiendra les meilleurs résultats! À l'instar de Pierre Rosenvallon, nous estimons en effet que faire du citoyen un surveillant n'est pas la voie idéale pour stimuler le développement d'une société ni même le progrès de la démocratie.

Consolider la pertinence de la Loi et améliorer son efficacité

Le malaise qui entoure la pratique des lobbyistes découle du fait qu'elle chevauche les frontières de diverses légitimités, qui fondent respectivement le droit des citoyens de faire valoir leurs intérêts et opinions auprès des TCP, le droit de ces derniers de pouvoir décider sans être soumis à des pressions indues, et le droit plus général de connaître les acteurs engagés dans les processus de définition et d'adoption des politiques publiques. Le malaise n'est sûrement pas dissipé par les lectures et interprétations courantes du phénomène, carrément négatives, au mieux en demi-teintes.

En théorie démocratique, il serait plutôt malvenu de nier le premier des droits tout juste évoqués, mais son exercice demeure souvent conçu comme si le citoyen était absolument purgé d'intérêts, incarnant ainsi ce que Fred Constant appelle « une citoyenneté décontextualisée ». Par ailleurs, les revendications de la démocratie naissante reposaient, à la base, sur la nécessaire imputabilité des pouvoirs établis, contraints de rendre compte au minimum devant des assemblées élues au suffrage populaire. Les diverses formes de la démocratie réelle résultent en grande partie du dosage de ces deux éléments essentiels qui, en bout de course, renvoient aux objectifs idéalisés de la participation citoyenne et de la responsabilité gouvernementale. Le droit de connaître les acteurs ainsi que les enjeux qui les mobilisent et les intérêts qui les motivent se greffe à un autre objectif, parfois idéalisé jusqu'à être sacralisé, la transparence. Ce qui n'est pas sans rendre encore plus complexe l'atteinte d'un dosage optimal... qui ne donnerait ni dans le factice ni dans l'académisme.

Dans ces jeux complexes en eux-mêmes, il est imaginable que l'on voie les lobbyistes comme des intrus, surtout ceux qui portent l'odieux de faire commerce de l'influence... et de la démocratie! Le jugement est promptement prononcé, et la condamnation sans grande possibilité d'appel. Qui ose inviter à la nuance risque d'être immédiatement soupçonné de complicité, au mieux de complaisance, même quand il s'agit du Commissaire au lobbyisme, récemment stigmatisé comme « commissaire 'des' lobbyistes » (*Le Soleil*, 5 avril 2008) pour avoir rappelé le caractère légal d'une démarche d'une ancienne élue devenue lobbyiste (voir « Lobby hospitalier », *Le Soleil*, 28 mars 2008).

Admettons, cependant, que le rapport présenté par le Commissaire lui-même sur l'évaluation des cinq premières années d'application de la Loi ne dissipe pas tout à fait adéquatement l'ambivalence des jugements sur l'action des lobbyistes. Sous l'intitulé de son rapport, *Bâtir la confiance*³, le Commissaire recommande que la définition de son mandat soit enrichie pour lui permettre « 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 » (recommandation 14). Il ne ressort pas d'évidence que cette éducation irait dans le sens d'une reconnaissance de « l'apport des lobbyistes à la qualité du débat public » et de « l'expertise externe » qu'ils peuvent offrir aux TCP (p. 7). Ainsi, comment tracer la ligne de partage entre une information destinée aux TCP réticents à reconnaître le « caractère légitime des activités de lobbyisme » et une autre qui inviterait les citoyens « à porter à l'attention du Commissaire les activités de lobbyisme qui ne font l'objet d'aucune inscription au registre »? Surtout que ces deux voies sont définies dans deux paragraphes successifs (p. 82)! L'orientation semble se préciser, quelques pages plus loin (p. 93), quand il est proposé que les TCP devraient, après vérification, « inviter les lobbyistes à inscrire leurs activités au registre »... s'ils ne l'ont pas fait.

³ Il est intéressant de souligner que le sous-comité du Comité permanent de l'industrie de la Chambre des communes, chargé, en 1995, d'étudier le projet de loi C-43 qui devait modifier la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, avait retenu comme intitulé de son rapport, *Rebâtir la confiance!*

Il ne faudrait pas voir des polices de la droiture partout, mais le danger n'est pas tout à fait imaginaire de voir ainsi poindre un citoyen surveillant qui, selon Pierre Rosenvallon, s'affirme sur le mode d'une défiance qui « mine le présupposé d'une confiance issue des urnes » (p. 257). À tout le moins l'appuie-t-elle sur des bases plutôt fragiles! La loi sur le lobbying a été conçue d'abord pour protéger les TCP et informer le public. En ce sens, les TCP peuvent dénoncer tout abus dont ils seraient victimes, mais il serait plutôt malsain qu'ils soient systématiquement mis à contribution pour assurer le respect intégral de la Loi.

Cette loi gagnerait par ailleurs à des améliorations qui, vraisemblablement, permettraient d'atteindre plus adéquatement ses objectifs.

Mettre fin à la transparence sélective

En mai 2002, j'avais reproché au texte de loi proposé de mettre en place un système de transparence sélective. La correction n'ayant pas été faite, il me semble appoprié de reprendre ici ce même thème. En vertu de quoi les lobbyistes d'organisations qui s'adonnent à des activités non souillées par des buts lucratifs se trouvent-ils d'emblée exemptés de toute obligation de déclaration et d'inscription au registre? Évidemment, toutes les causes et tous les intérêts ne se valent pas. Il vaut tout de même de souligner que les stratégies et méthodes mises en œuvre pour assurer leur promotion et défense ne diffèrent pas au point de justifier une telle exemption.⁴ Un lobby est un lobby! En analysant l'action des citoyens au palier local, Brian Adams arrive à une conclusion somme toute similaire. De son côté, Jeffrey Berry, spécialiste des groupes citoyens et des organismes à buts non lucratifs (OBNL), ne fait surtout pas de manière en exprimant l'avis que les distinctions parfois retenues constituent finalement un « artifice » commode pour les auteurs de législations et règlements.

Le Commissaire avait d'ailleurs, dès son premier rapport d'activités annuel, formulé la recommandation que ce traitement différencié fasse l'objet d'un nouvel examen, pour

⁴ Il est d'ailleurs éloquent que les meilleurs manuels de lobbying que je connais soient produits par des organisations à buts non lucratifs, comme celui préparé par Cohen *et al.* pour Oxfam America, ou un autre diffusé par le Voluntary Sector Knowledge Network (VSKN).

correction. Il présente à nouveau sa position et les raisons qui la fondent dans *Bâtir la confiance*. Je ne reprendrai pas ses arguments, sauf pour les faire globalement miens. Sur ce plan, d'ailleurs, la loi québécoise se distingue radicalement, à quelques détails près, de la très grande majorité des lois similaires qui me sont connues. Le principe devrait être établi que quiconque s'adonne à une action de lobbyisme devrait être appelé à s'inscrire au registre. La question demeure toutefois de l'étendue même de l'application de cette norme pareillement « universalisante ». Le législateur ontarien a pour sa part retenu de désigner les « candidats » à l'inscription au moyen d'une liste plutôt exhaustive comprise dans sa définition d'une organisation :

'organisation' s'entend de ce qui suit :

- a) une organisation commerciale, industrielle, professionnelle ou bénévole;
- b) une organisation syndicale;
- c) une chambre de commerce;
- d) une association, un organisme de bienfaisance, une coalition ou un groupe d'intérêt;
- e) un gouvernement autre que celui de l'Ontario;
- f) une personne morale sans capital-actions constituée en vue de poursuivre, sans gain pécuniaire pour ses membres, des objets d'un caractère national, provincial, territorial, patriotique, religieux, philanthropique, charitable, éducatif, agricole, scientifique, artistique, social, professionnel, fraternel, sportif ou athlétique ou des objets analogues. ('organization'). » [SO 1998, c. 27, art. 1]

Une autre option serait d'énoncer le principe général, quitte à énumérer, s'il y a lieu, les *exceptions* qui justifient une exemption d'inscription sur la base de critères expressément formulés. Le sens commun pourrait permettre de tracer une ligne de conduite. Par exemple, le Commissaire suggère d'exempter de l'application de la Loi « les organismes communautaires dont la fonction est d'offrir des services aux personnes défavorisées, malades ou handicapées » (p. 38). Malheureusement, la solution n'est pas forcément aussi simple. Il serait imaginable que la distinction soit faite selon que les organisations comptent des salariés (« permanents ») ou pas, mais la frontière pourrait encore se révéler poreuse. Par ailleurs, il n'est pas toujours exclu que des organismes communautaires débordent leurs « mandats » de base, typiquement dans l'offre de service. Il n'est pas besoin de prendre parti entre lucides et solidaires pour noter que l'épisode, pas si ancien, du déménagement avorté du Casino à Montréal illustre éloquemment la possible extension des champs de compétence, quand les situations le commandent!

Comme c'est souvent le cas dans des situations complexes, on acclamerait sans doute quiconque fournirait une définition claire et incontestable des conditions permettant d'exempter certaines organisations de l'obligation d'inscription au registre. Personnellement, j'ai néanmoins la conviction que la qualité lucrative (ou non) des activités n'est pas de nature à régler le problème! Il en découle un effet pervers, qui ferait croire à l'existence de bons et de mauvais lobbyistes, comme on avait tenté en d'autres temps de convaincre qu'il pouvait y avoir du bon patronage par opposition à du mauvais patronage!⁵ De toute façon, au-delà des lieux communs sur le sujet, il n'est pas toujours démontré hors de tout doute que l'argent constitue le facteur le plus déterminant des décisions prises par les TCP. De nombreuses analyses de situations concrètes, dont celle tout juste publiée par Heidi Swarts, incitent plutôt à la prudence. Tout comme il ne faut pas s'en remettre sans réserve aux résultats apparents de certaines décisions politiques pour conclure à l'évidence d'une influence, comme le fait voir Cornelia Woll dans son analyse du pouvoir des entreprises en lien avec les politiques relatives au commerce international. Finalement, même en retenant le critère de la nature lucrative (ou non) des activités d'une organisation, il ne se révèle pas satisfaisant en soi; je me limite ici à évoquer l'ampleur des enjeux, et des coûts, que sous-tendent les revendications d'associations de retraités en rapport avec l'indexation des pensions versées à leurs membres.

À l'évidence, il n'y a pas de réponse simple à la question épineuse de l'application de la Loi aux lobbyistes d'organisation. Ma position est connue, mais elle n'est pas inspirée, j'insiste, d'une adhésion inconditionnelle et absolue à la règle de la transparence qui, appliquée sans tenir compte des situations, risque d'être pervertie en « trompe-l'œil », comme nous en prévient Thierry Liebart. À ce compte-là, il faudrait se demander s'il est approprié de maintenir le paragraphe 10 de l'article 5 qui précise que la loi ne s'applique pas aux « représentations faites en réponse à une demande écrite d'un titulaire de charge publique ». En vertu de l'esprit de l'énoncé de l'article 2, la communication en elle-même ne serait-elle pas « susceptible d'influencer la prise de décisions »? Plusieurs études ont

⁵ Ironiquement, le rapprochement avec un bon lobbyisme des organismes communautaires n'exige pas vraiment un grand effort intellectuel.

bien montré que le lobbying est une relation qui, fondamentalement, donne lieu à un échange d'information entre représentants d'intérêts et TCP. Dans ces conditions, l'une et l'autre des deux parties peuvent être influencées, peu importe qui lance le processus. Nous complétons ce point de vue, plus loin.

Mieux rendre compte des pratiques réelles

Pour tout dire, la préoccupation de voir les lobbyistes d'organisation « invités » à se faire connaître par le registre des lobbyistes se greffe à celle de rendre adéquatement compte de la pratique réelle du lobbying, tout en admettant qu'un portrait complet relève pratiquement de l'impossibilité. En effet, Anthony Nownes énumère pas moins de douze champs d'action où des lobbyistes sont couramment actifs : il cite, plus précisément, les domaines d'intervention des entreprises, des associations d'affaires, des associations professionnelles, des groupes citoyens, des syndicats, des agences gouvernementales, des OBNL, des universités et collèges, des coalitions, des hôpitaux, des églises, et la liste pourrait être encore allongée sans trop d'efforts.

On pourra trouver surprenante, à la limite choquante, la présence dans cette liste de certaines organisations comme les universités, les hôpitaux et des agences gouvernementales, mais de nombreuses études contribuent à justifier leur inclusion dans le cercle des représentants d'intérêts. Les miennes propres, plus limitées, ne vont pas à contre-sens d'observations faites ailleurs. Est-il besoin de démontrer l'importance du lobby de l'éducation supérieure aux États-Unis? Les observations permises dans le déroulement des 11^e Journées annuelles de santé publique (JASP) en novembre 2007, dans le contexte d'une journée spécifiquement consacrée au lobbying, ont bien mis en lumière que le lobbying n'est pas exclusivement l'affaire du secteur privé!

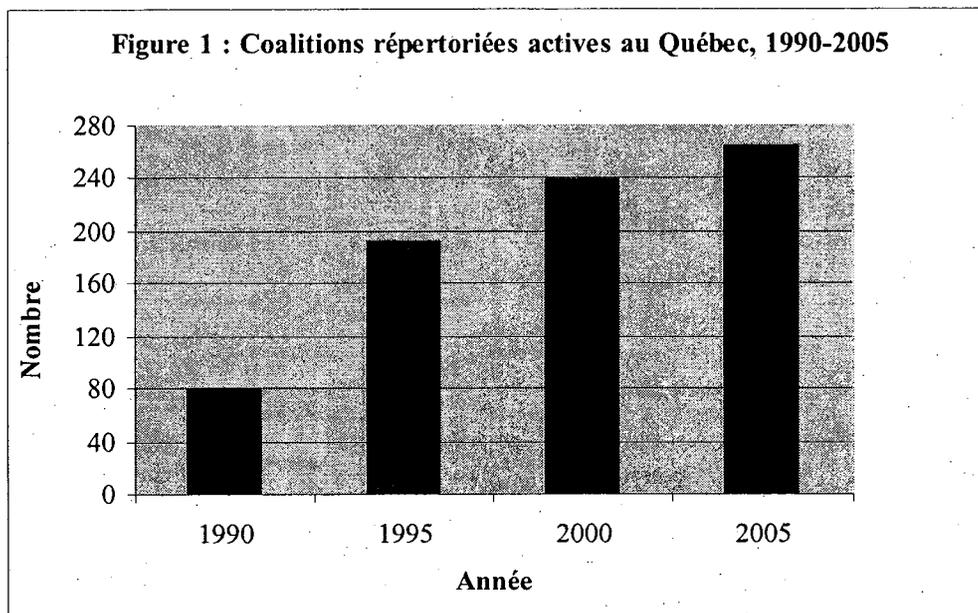
Ces précisions apportées, il faut bien souligner que la loi québécoise, comme la plupart des lois similaires, ne parvient qu'à rendre compte très partiellement de l'activité de lobbying. En ne visant que les communications orales ou écrites entre un lobbyiste et un TCP, la Loi néglige en effet de très importants volets de cette activité. La loi fédérale (*Public Law 104-65*), aux États-Unis, établit d'ailleurs pertinemment la différence entre

le *lobbying contact* et les *lobbying activities*⁶. Le législateur québécois devrait-il songer à pousser l'exigence de transparence jusqu'à exiger la déclaration des activités préparatoires à la relation (*contact*) de lobbyisme? Cette option donnerait théoriquement un portrait beaucoup plus juste des pratiques des lobbyistes, dont les contributions réelles tendent de plus en plus à des interventions « techniques » – conseils en stratégies, constitution de dossiers, notamment – qu'à l'exploitation classique de réseaux de connaissances. En pratique, cependant, dans la mesure où l'esprit de l'encadrement est axé sur le contrôle, l'élargissement de la notion juridique du lobbyisme pourrait causer des difficultés de gestion. Le succès reposerait alors essentiellement sur la bonne foi des lobbyistes eux-mêmes.

Évoquons simplement quelques-uns des problèmes anticipés. Comment distinguer, par exemple, au sein de l'entreprise ou de l'organisation, la recherche liée à une relation spécifique de lobbyisme de celle couramment réalisée en appui à la promotion de ses intérêts (sans lobbyisme au sens de la Loi)? L'application se révélerait vraisemblablement plus aisée dans le cas des lobbyistes-conseils, mais serait ainsi réintroduite une forme de discrimination qui, déjà, avec la loi actuelle, est source d'agacement et provoque un certain dysfonctionnement. Il demeure tout de même que la définition actuelle du lobbyisme est de portée limitée. Elle peut même permettre à des lobbyistes-conseils d'échapper à l'obligation d'inscription au registre tout en remplissant leurs « obligations » contractuelles (conseils en stratégies, planification, etc.) auprès de leurs clients... sans être eux-mêmes en communication avec un TCP. En fin de compte, cette discussion sommaire de l'étendue de l'activité de lobbyisme pourrait être perçue comme diversion, d'autant plus que le maintien du statu quo n'apparaît pas tout à fait déraisonnable sur cette question précise. Par contre, la réflexion demeure utile, dans la mesure où elle met justement en relief que la volonté d'encadrer la totalité de l'activité de lobbyisme n'est possible qu'au prix d'une loi « totalitaire ».

⁶ Citons la définition présentée à l'article 7 : « The term "lobbying activities" means lobbying contacts and efforts in support of such contacts, including preparation and planning activities, research and other background work that is intended, at the time it is performed, for use in contacts and coordination with the lobbying activities of others. »

Il reste néanmoins des possibilités de modifications qui donneraient logiquement plus de transparence. Ainsi, il est largement reconnu que les coalitions constituent une forme d'intervention de plus en plus répandue. Le phénomène a été l'objet de peu d'études empiriques jusqu'à récemment; mes partenaires en recherche et moi tentons modestement de remédier à cette carence. Nous avons d'abord tenté de mesurer l'ampleur du phénomène et son évolution depuis un peu plus de 25 ans au Québec (voir figure 1). Même si notre objectif de recherche est surtout d'analyser les dynamiques et motifs propres aux coalitions, nos résultats préliminaires sont éloquents.



Source : Hudon, Poirier et Yates, 2008b (à paraître).

Bien sûr, comme le signale le Commissaire, les coalitions répertoriées n'ont pas forcément toutes pratiqué le lobbyisme au sens étroit de la Loi. Cependant, point n'est requis de monter de longues preuves pour faire reconnaître leur importance politique croissante. Au fond, elles représentent un recours commode pour amener à une perception favorable d'activités liées à la promotion d'intérêts spécifiques... sous le couvert d'intérêts partagés (et en apparence généraux). Compte tenu de la façon que la Loi conçoit les lobbyistes d'organisation, plusieurs coalitions pourraient encore échapper à une obligation d'inscription au registre. D'où une raison additionnelle d'amender la Loi sur ce point.

L'esquive ne serait pas pour autant totalement écartée, du fait que plusieurs coalitions – comme les groupes qui en sont à leur phase pré-institutionnalisation –, appartenant à des tendances relativement récentes, ont en proportion moins recours à des communications directes avec les TCP et, souvent encore, concentrent leurs efforts sur des mobilisations populaires – manifestation et campagnes de lettres ou courriels, notamment. Alors surgit la question de la déclaration de ces actions, typiques du *grassroots lobbying*. Ces activités sont au moins aussi importantes que la communication directe avec un TCP dans la détermination des résultats de la « pression » exercée sur les TCP, particulièrement les élus, sensible à l'effet potentiel dans l'urne. Même si la notion de lobbyisme (*contact*) devait ne pas être révisée pour inclure les activités en amont (souvent de type conseil), la déclaration des activités de communication indirecte par l'entremise d'un plus grand public fournirait un complément d'information pertinent pour qui veut avoir une meilleure idée de la pratique réelle des activités de représentation et de « pression ».

De ce qui précède, il découle logiquement je fasse entièrement miennes les recommandations 3 (coalitions) et 8 (*grassroots lobbying*) que formule le Commissaire. Les intégrer dans une nouvelle version de la Loi contribuerait indiscutablement à projeter un portrait plus fidèle de la pratique contemporaine du lobbyisme. Ce même souci d'exactitude serait encore mieux servi si des changements étaient apportés à des modalités touchant l'administration du registre. Si plusieurs lobbyistes se plaignent de la complexité de l'inscription, les utilisateurs du registre peuvent formuler des doléances similaires et souhaiter que certaines informations agrégées (ensemble des inscriptions, inscriptions par domaines, etc.) soient plus aisément accessibles et que les informations disponibles soient réellement à jour. Dans l'état actuel du registre, un lobbyiste peut demeurer lobbyiste... même outre-tombe! Les commentaires soumis par Justice Québec (p. 20-21) paraissent, sur ce point, d'une très grande pertinence dans leur ensemble.

Qui doit éduquer qui?

J'ai précédemment émis quelques réserves sur le mandat d'éducation que le Commissaire demande d'inclure dans son mandat (recommandation 14). Le souci de cohérence

administrative peut justifier la suggestion de Justice Québec (recommandation 3) d'examiner « l'opportunité de confier au commissaire plutôt qu'à la conservatrice la tenue du registre des lobbyistes »⁷. Mais je trouve imprudent – peut-être me montrai-je à mon tour suspicieux – et pas nécessairement évident qu'un seul mandataire se voit confier la double tâche de *définir* l'activité qu'il a charge de *surveiller*! Le Vérificateur général, à ma connaissance, ne dispose pas d'un tel « pouvoir » en dehors des recommandations qu'il formule et rend publiques. Si le vœu du Commissaire était agréé, celui-ci risquerait de se voir privé « de la neutralité, de l'indépendance et de l'impartialité nécessaires pour assumer sa fonction »⁸. De son côté, la Commission d'accès à l'information « exerce des fonctions de surveillance et juridictionnelles », les membres de la section chargée de cette dernière fonction siégeant « en audience où les parties impliquées dans les dossiers ont l'occasion de faire valoir leurs représentations ».⁹ En contrepartie, le Directeur général des élections présente comme partie de son rôle de « promouvoir les valeurs démocratiques de la société québécoise »; dans cette optique, il « est autorisé à procéder à l'étude et à l'évaluation des mécanismes électoraux et à des études sur le financement des partis politiques. Après avoir obtenu l'avis du Comité consultatif, il peut aussi effectuer toute autre recherche qu'il juge utile »¹⁰. Pour conclure ce bref tour d'organismes dont les responsables sont désignés par l'Assemblée nationale, on pourrait penser s'inspirer du mandat confié à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse d'« élaborer et appliquer un programme d'information et d'éducation, tant en matière de droits de la personne que de protection des droits de la jeunesse »¹¹. Mais il faudrait alors ajouter que si la Commission peut déterminer la recevabilité du recours d'une personne qui « se croit victime de discrimination, de harcèlement ou d'exploitation interdits par la Charte » après avoir fait enquête, elle

⁷ Personnellement, j'avais déjà souligné en mai 2002 que l'hébergement du registre par le ministère de la Justice pourrait comporter l'effet pervers d'ancrer les citoyens dans leur perception péjorative du lobbyisme et des lobbyistes. Crainte qu'il faut sans doute, avec le recul, reconnaître injustifiée, mais on admettra sans trop de peine que le *Rapport* de Justice Québec, remarquablement pondéré, n'est pas la lecture de chevet d'une majorité de Québécois!

⁸ Terminologie tirée de la définition du mandat du Protecteur du citoyen, telle que présentée dans le site <http://www.protecteurducitoyen.qc.ca/fr/mandat/index.asp> (consulté le 10 avril 2008).

⁹ Extraits tirés du site <http://www.cai.gouv.qc.ca/> (consulté le 10 avril 2008).

¹⁰ Extraits tirés des adresses : http://www.electionsquebec.qc.ca/fr/role_mission_organisation_dge.asp et http://www.electionsquebec.qc.ca/fr/mandat_et_responsabilite_dge.asp (consultées le 10 avril 2008).

¹¹ Extrait du site : <http://www.cdpcj.qc.ca/fr/commission/mandats.asp?noeud1=1&noeud2=1&cle=6> (consulté le 10 avril 2008).

« exerce ensuite sa discrétion en décidant si, à son avis, il y a lieu ou non de saisir le Tribunal des droits de la personne ou toute autre cour de justice compétente. Dans l'affirmative, elle agit en demande au bénéfice du plaignant qu'elle représente devant le tribunal choisi. »¹²

En bref, il apparaîtrait plutôt « exceptionnel » que le Commissaire soit chargé du mandat d'éducation qu'il réclame alors qu'il est dépositaire de pouvoirs d'enquête... et de sanction. Surtout, il ne semble pas souhaitable que son mandat de vérification trouve appui sur des gestes de dénonciation, de surcroît sollicités. Comme souligné récemment par le juge Gomery, pareille approche ne donne pas toujours des résultats convaincants.

En conclusion (provisoire!) d'un mandat d'initiative, la commission devant laquelle je me retrouve aujourd'hui proposait, en juin 1998, l'adoption d'une « loi visant la mise en place d'un organisme d'autoréglementation de l'activité du lobbying » (p. 8). L'option d'un encadrement public de l'activité des lobbyistes n'avait pas été retenue, le choix ayant été fait d'appeler ces derniers à s'en charger... après l'adoption d'une loi pour les y contraindre s'il le fallait. Cette position n'est pas exceptionnelle, hors Amérique du Nord, même si elle peut sonner curieux pour qui estime que cela équivaudrait à confier la bergerie à la garde des loups!

La suite est connue. À la faveur d'un climat de crise, l'Assemblée nationale adoptait il y a six ans la loi sur le lobbyisme. De leur côté, les lobbyistes n'ont toujours pas marqué le coup – car ce serait un véritable coup – de se regrouper et établir, au-delà du *Code de déontologie* imposé par la Loi et élaboré par le Commissaire, des normes de conduite aux membres de la profession. C'est déjà le cas en France, au Royaume-Uni, et aux États-Unis, encadrement public ou pas. Il leur reviendrait d'achever le travail de reconnaissance que la seule adoption de la Loi a déjà enclenché. Par ailleurs, plusieurs lobbyistes reconnaissent d'eux-mêmes l'effet d'assainissement du milieu déjà produit par l'intervention législative et réglementaire. Dans ce contexte, il leur incomberait de

¹² Extraits du site du Tribunal des droits de la personne : <http://www.justice.gouv.qc.ca/FRANCAIS/tribunaux/trib-droi.htm> (consulté le 11 décembre 2008).

prolonger la posture « syndicale » de la reconnaissance dans une détermination à convaincre le public et les TCP de leur attachement profond aux valeurs démocratiques et de leur souci d'en assurer le plein respect chez leurs propres membres. Les actions greffées à ces préoccupations donneraient, je parie, des résultats plus probants que toute éducation déclamée par des autorités et appuyée sur un pouvoir de sanction, qui n'a pas à être constamment brandi pour être senti.

Tout comme les journalistes, les lobbyistes ne constituent pas une profession fermée et, de ce fait, leur pouvoir disciplinaire demeure à peu près nul. Ce qui n'est pas forcément un désavantage absolu, au vu des jugements ambigus que suscitent parfois au sein de la population le statut et l'action des corporations professionnelles. Par contre, si les lobbyistes avaient enfin la hardiesse de s'afficher ouvertement et de promouvoir des règles de conduite exemplaires tout en faisant collectivement la preuve de leur contribution à la vie commune, il leur deviendrait plus difficile de déplorer les préjugés dont ils se disent victimes tout en les subissant plus ou moins passivement.

Le cas des municipalités

Dans *Bâtir la confiance*, le Commissaire invite à « mieux tenir compte de la réalité des municipalités » pour faire face aux difficultés d'application de la Loi à ce palier de gouvernement. Que l'on me permette une fois de plus de douter du caractère approprié des actions proposées ou, plus justement, évoquées aux pages 97-98 du rapport.

En 2002, le législateur avait, apparemment et peut-être intuitivement, anticipé les difficultés rencontrées, spécialement dans les municipalités de moins de 10 000 habitants où la Loi s'applique seulement depuis juillet 2005, avec un succès présumé moindre. Tout d'abord, la comparaison entre les municipalités de taille plus modeste et celles de plus grande importance ne peut valoir que si l'on tient compte de ce décalage temporel dans la mise en œuvre de la Loi. Deux ans, c'est court pour juger l'efficacité d'une loi comme celle sur le lobbyisme! Un examen sommaire, sous cet angle, me fait d'ailleurs croire qu'une augmentation des inscriptions s'est manifestée quelque quatre ou cinq ans après l'entrée en vigueur de la Loi... comme dans d'autres provinces.

En deuxième lieu, il faut reconnaître le caractère unique de la législation québécoise qui encadre la pratique du lobbyisme au palier municipal à partir du « centre ». Ce n'est sans doute pas pure légende que le gouvernement municipal soit un lieu on ne peut plus propice à cette pratique. Le problème ne tient donc pas vraiment à la pertinence d'un encadrement. Par contre, la question de la forme à privilégier pour ce faire n'est pas à prendre à la légère. Le Commissaire cite le cas de la ville de Toronto qui, en vertu du *City of Toronto Act, 2006*, a décidé en février 2007 de se donner une politique de contrôle du lobbyisme et d'instaurer un registre des lobbyistes.¹³ La procédure fut expressément étendue à la Toronto Transit Commission, avec entrée en vigueur le 11 février 2008.¹⁴

Avec la *Loi de 2006 modifiant des lois concernant les municipalités*, le gouvernement de l'Ontario a choisi de doter « les municipalités de pouvoirs et d'une autonomie plus larges mais équilibrés avec une responsabilisation et des mesures de transparence accrues »¹⁵. Dans ce cadre, la ville d'Ottawa a adopté sa *Politique sur la reddition des comptes et la transparence* tout en repoussant à l'évaluation de la gouvernance prévue à mi-mandat la discussion sur l'établissement d'un registre des lobbyistes et la création d'un poste de registraire. De son côté, dans la foulée du rapport de l'enquête Bellamy (septembre 2005) sur les transactions relatives à l'achat d'ordinateurs par la ville de Toronto, le Conseil de la ville de Kingston avait adopté, à sa réunion du 8 août 2006, un règlement qui prohibe tout geste de lobbyisme auprès des dirigeants et du personnel de la Ville entre le moment où un appel d'offres est lancé et le moment où le contrat s'y rattachant est attribué.¹⁶ Finalement, nous pouvons faire référence au rapport¹⁷ que le Conseil de la ville de Vancouver a adopté, après amendements, à sa réunion du 18 juillet 2006 et par lequel le gérant de la ville (*City Manager*) avait été mandaté de fournir au mois de décembre des définitions de « Lobbying activities » et « Lobbyists ». La seule trace documentaire apparente aux archives électroniques de la Ville est datée du 13 avril 2007 et renvoie à la

¹³ Voir le site : <http://www.toronto.ca/lobbying/background.htm> (consulté le 27 mars 2007).

¹⁴ Sur ce point, voir : http://www.toronto.ca/ttc/lobbyist_registry.htm (consulté le 27 mars 2007).

¹⁵ Tiré du site <http://www.ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/occ/2007/11-28/csedc/ACS2007-CMR> (consulté le 27 mars 2008).

¹⁶ City of Kingston, *Report to Administrative Policies Committee* (Report No. AP-06-22).

¹⁷ City of Vancouver, *Report of the Roles, Relationships and Responsibilities Review Committee* (VanRIMS No. 08-2200-20).

thèse de doctorat qu'un employé de la Ville a présentée au Département de géographie de la Simon Fraser University au printemps 2006!¹⁸

Ce tour d'horizon partiel des « réalisations » de quelques administrations municipales pourrait être encore enrichi de l'examen des expériences de plusieurs villes des États-Unis qui ont adopté des règles touchant le lobbyisme et créé des registres où les lobbyistes doivent s'inscrire.¹⁹ Mais cet exercice ne fournirait probablement pas beaucoup plus de solutions! L'information assemblée signale cependant la difficulté apparente d'adopter des réglementations relatives au lobbyisme au palier municipal. La « résistance » tient sans doute à une multitude de facteurs. Osons sommairement quelques hypothèses. Tout d'abord, celle qu'un « contrôle de proximité » soit jugé suffisant par les TCP municipaux mériterait examen, mais se révélerait d'une extrême fragilité. En contrepartie, celle de l'inefficacité d'un contrôle exercé de la capitale ne fait sûrement pas dans le délire. Faut-il donc laisser tout simplement tomber?

Les solutions miracles ne pullulent visiblement pas! Un premier pas pourrait être d'adopter une loi cadre similaire à ce qui s'est fait en Ontario en 2006, quitte à ne pas laisser à la discrétion de chaque conseil la décision d'inclure dans sa politique de transparence des règles relatives au lobbyisme. Un comité de réflexion constitué à des fins de conseil pourrait quand même apporter un éclairage utile au législateur.

Quelques dernières considérations

Comme je n'ai pas l'ambition de présenter un traité sur l'encadrement du lobbyisme, je me limite à soumettre brièvement quelques dernières réflexions et opinions sur la loi

¹⁸ Le texte de la thèse, qui porte sur la politique alimentaire de la Ville, se retrouve au : http://vancouver.ca/commsvcs/socialplanning/initiatives/foodpolicy/tools/pdf/mendes_thesis.pdf (consulté le 12 avril 2008). Cet épisode n'est pas sans m'en rappeler un autre en lien avec le Parlement écossais. Au printemps 2001, j'avais eu la chance d'interviewer une majorité des membres du Standards Committee du Parlement alors qu'ils s'affairaient à préparer une proposition de loi relative aux activités des lobbyistes, la plupart étant déterminés à faire adopter une législation exemplaire. En février 2002, le Comité déposait son rapport (*Report on Lobbying*)... et proposait d'implanter un registre dans lequel les lobbyistes auraient simplement à déclarer l'identité de leurs clients. La loi ne fut jamais votée!

¹⁹ Comme cas de figure, citons le *Municipal Lobbying Ordinance* (*Los Angeles Municipal Code* Section 48.01 et sq.) de la ville de Los Angeles, et le *Governmental Ethics Ordinance* (Chapter 2-156 of the *Municipal Code of Chicago*) de la ville de Chicago.

adoptée en 2002. Un premier point : les obligations et contraintes imposées aux anciens TCP. Dans un premier temps, nous ne pouvons que nous déclarer d'accord avec l'esprit de la recommandation 7 du Commissaire, même si je trouverais raisonnable que la période proposée de dix ans soit plutôt de cinq ans. Donc, un lobbyiste d'entreprise ou d'organisation devrait déclarer toute charge publique dont il a été titulaire dans les cinq ans précédant son inscription au registre des lobbyistes. De plus, il me semblerait logique qu'au paragraphe 11 de l'article 9, la règle équivalente s'applique au lobbyiste-conseil. Dans le même esprit, il serait souhaitable d'homogénéiser les règles d'après-mandat définies aux articles 28 à 30 de la Loi et telles que présentées dans le tableau-synthèse présenté à la page 52 de *Bâtir la confiance*. Par référence à ce tableau, le traitement différencié qui est réservé aux lobbyistes-conseils, d'une part, et à l'ensemble des lobbyistes, d'autre part, ne m'apparaît pas théoriquement justifié. La même remarque vaut pour le traitement différencié réservé aux lobbyistes anciens titulaires d'une charge publique selon qu'ils étaient élus ou non. Dans un cours Lobbying 101, il est de commune admission qu'une démarche de lobbyisme réussie passe par des communications avec les fonctionnaires qui travaillent à l'élaboration de la législation ou de la réglementation, mais aussi avec ceux, note-t-on avec une attention croissante, qui interviennent à l'étape de leur mise en œuvre. Sans cela, et en dehors des situations d'urgence, certains de plaisent à parler d'un « lobbyisme de rattrapage »! Dans ces conditions, il me semblerait raisonnable, et justifié, que l'interdiction d'agir comme lobbyiste soit de même durée pour les ex-TCP, élus ou pas. Déclinons : si un groupe d'intérêt est un groupe d'intérêt et si un lobby est un lobby, un lobbyiste est un lobbyiste!

Deuxièmement, en tenant compte de quelques-unes des remarques antérieures et en s'inspirant de l'évolution des connaissances issues des recherches portant sur le lobbyisme, il serait souhaitable de reformuler l'article 2 de la Loi : « Constituent des activités de lobbyisme au sens de la présente loi toutes les communications orales ou écrites avec un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer la prise de décision relativement : ». Serait ainsi biffé le passage : « ou pouvant raisonnablement être considérées, par la personne qui les initie, comme étant susceptibles d'influencer ». Tout d'abord, même si on reconnaît avec David Lowery qu'en fonction d'impératifs liés à des

objectifs de survie organisationnelle, toutes les communications avec un TCP ne visent pas forcément à l'influencer, la Loi ne vise pas à saisir les intentions réelles du lobbyiste. L'existence d'une communication est le seul élément vérifiable qui permette de présumer, même si ce devait être à tort, l'exercice d'une influence. Pourquoi alors faire état de ce qui est non vérifiable?

Finalement, comme profane des questions proprement juridiques, je me permets d'exprimer ma réserve à l'égard de la recommandation 9 du Commissaire; je préférerais que l'on s'inspire du fonctionnement de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse de manière à éviter que le Commissaire se retrouve dans la position de « juge et partie ».

Conclusion

Certes, d'autres aspects de la Loi et des rapports du Commissaire et de Justice Québec auraient pu être commentés. J'ai toutefois voulu m'en tenir prudemment aux dimensions que je maîtrise un petit peu mieux. Pour conclure, en dépit de quelques faiblesses que je suggère de corriger, il m'apparaît que la loi adoptée en 2002 a rempli sa fonction attendue d'assainissement des rapports d'influence dans la conduite des affaires publiques. Plusieurs lobbyistes ne manquent d'ailleurs pas de s'en réjouir. Quelques âmes chagrines mettront en relief le peu de poursuites intentées... comme si l'efficacité du Code criminel devait se mesurer à l'aune du nombre d'homicides commis! Je fais d'ailleurs le pari que le respect de la Loi sera bonifié avec le temps, le temps de s'y faire.

Par ailleurs, prôner des comportements éthiques ne peut finalement prendre sens qu'en contexte. Autrement, toute perte de contact avec les diverses dimensions du réel conduit tout droit à un « éthisme » qui, en bout de course, ne permet plus la politique. En appui à ces points de vue, nous pourrions citer les Bernard Crick, Myriam Revault d'Allonnes, Andrew Stark, etc. Limitons-nous à reprendre du rapport de Justice Québec les propos de Bernard Shapiro : « aucune loi, aucun code, aucun règlement ne saurait garantir le comportement éthique d'un individu, tout comme les lois contre le vol n'empêchent pas ce crime d'être connu ». En somme, une société ne se gouverne pas par décret.

Associée à d'autres lois et interventions destinées à assainir les pratiques collectives et les pratiques individuelles en collectivité, la loi sur le lobbying doit être vue comme pouvant contribuer à nous extirper d'une ère de cynisme, que Jeffrey Goldfarb voit comme une menace sérieuse à la démocratie. De toute évidence, la suspicion systématique n'est pas la voie la plus directe pour parvenir à améliorer la démocratie! À une époque où on s'inquiète de la désaffection à l'égard de la politique, il importe de *(Re)bâtir la confiance* tout en admettant que les formes de l'engagement ne sont pas immuables. D'ailleurs, les analyses de Lisa Young et Joanna Everitt de même que celles de Karolina Karr font bien voir que la montée en force de nouveaux acteurs comme les groupes d'intérêt, loin de miner les processus démocratiques, équivaut finalement au renforcement et à un approfondissement des idéaux démocratiques.

Références

- Adams, Brian E., *Citizen Lobbyists. Local Efforts to Influence Public Policy*, Philadelphie (PA), Temple University Press, 2007.
- Baumgartner, Frank R. et Beth L. Leech, *Basic Interests. The Importance of Groups in Politics and Political Science*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 1998.
- Bégin, Luc *et al.*, *Lobbyisme et titulaires de charges publiques: recommandations pour une responsabilisation accrue*, Rapport préparé pour le Commissaire au lobbyisme du Québec, avril 2007, 35 p.
- Belley, Serge, Jean-Patrice Desjardins et Gérard Divay, *Lobbyisme et municipalités*, Rapport préparé pour le Commissaire au lobbyisme du Québec, février 2007, 50 p.
- Berny, Nathalie, Raymond Hudon et Maxime Ouellet, «Regulating farm pollution in Quebec : environmentalists and the Union des producteurs agricoles contest the meaning of sustainable development », dans Laurie E. Adkin (dir.), *Environmental Conflict and Democracy in Canada*, Vancouver (BC), University of British Columbia Press, 2008, p. (chapitre 3, à paraître).
- Berry, Jeffrey M., *The New Liberalism. The Rising Power of Citizen Groups*, Washington (DC), Brookings Institution Press, 1999.
- Berry, Jeffrey M. avec David F. Arons, *A Voice for Nonprofits*, Washington (DC), Brookings Institution Press, 2003.
- Campbell, Andrea Louise, *How Policies Make Citizens. Senior Political Activism and the American Welfare State*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 2003.
- Canada – Chambre des Communes, Comité permanent de l'industrie (sous-comité sur le projet de loi C-43, Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes et d'autres lois en conséquence), *Rebâtir la confiance*, 1995.
- Cohen, David, Rosa de la Vega et Gabrielle Watson, *Advocacy for Social Justice. A Global Action and Reflection Guide*, Oxfam America et The Advocacy Institute, Bloomfield (CT), Kumarian Press, 2001.
- Comeau, Paul-André, *Les sous-ministres et le lobbyisme*, Rapport préparé pour le Commissaire au lobbyisme du Québec, août 2006, 50 p.

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

Constant, Fred, *La citoyenneté*, Paris, Éditions Montchrestien, 2^e édition, 2000.

Contandriopoulos, Damien, Raymond Hudon, Élisabeth Martin et Daniel Thompson, « Tensions entre rationalité technique et intérêts politiques : l'exemple de la mise en œuvre de la *Loi sur les agences de développement de réseaux locaux de santé et de services sociaux* au Québec », *Administration publique du Canada*, Vol. 50, n° 2, 2007, p. 219-243.

Crenson, Matthew A. et Benjamin Ginsberg, *Downsizing Democracy. How America Sidelined Its Citizens and Privatized Its Public*, Baltimore (MD), The Johns Hopkins University Press, 2004.

Crick, Bernard, *In Defence of Politics*, New York, Continuum, 5^e édition, 2000 (1962).

Desjardins, Jean-Patrice, *Analyse comparée sommaire du rôle des titulaires de charge publique dans les activités de lobbyisme*, Rapport préparé pour le Commissaire au lobbyisme du Québec, décembre 2006, 98 p.

Desjardins, Jean-Patrice, *La responsabilisation des titulaires de charges publiques en lien avec le lobbyisme*, Rapport préparé pour le Commissaire au lobbyisme du Québec, avril 2007, 36 p.

Goldfarb, Jeffrey C., *The Cynical Society. The Culture of Politics and the Politics of Culture in American Life*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

Hébert, Martine, *Portrait des activités de lobbyisme au Québec*, Rapport préparé pour le Commissaire au lobbyisme du Québec, mai 2007, 49 p.

Hudon, Raymond, *Encadrement du lobbying et reconnaissance de l'engagement citoyen*, Mémoire soumis à la Commission des finances publiques chargée de la consultation générale sur le projet de loi n° 80 *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, Assemblée nationale du Québec, mai 2002, 20 p.

Hudon, Raymond, « Médiation, représentation et démocratie. Changements d'itinéraires entre la société civile et les institutions politiques », dans Jean Crête (dir.), *La science politique au Québec : le dernier des maîtres fondateurs. Hommage à Vincent Lemieux*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2003, p. 219-245.

Hudon, Raymond, « Les groupes d'intérêt... au cœur de mutations démocratiques ? », dans Réjean Pelletier et Manon Tremblay (dir.), *Le parlementarisme canadien*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 3^e édition revue et augmentée, 2005, p. 197-242.

- Hudon, Raymond, *Dura lex sed lex et Rules are made to be broken. Éclairages sur la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, Rapport préparé pour le Commissaire au lobbyisme du Québec, mai 2007, 75 p.
- Hudon, Raymond, « Aux frontières de diverses légitimités. L'encadrement de l'activité de lobbying », *Éthique publique*, vol. 9, n° 2, 2007, p. 105-120.
- Hudon, Raymond, « Les groupes d'intérêt », dans Michel Fortmann et Pierre Martin (dir.), *Le système politique américain*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, Coll. Paramètres, 4^e édition, 2008, p. 101-132.
- Hudon, Raymond, Christian Poirier et Stéphanie Yates, « When Ecology Collide with Economy in Infrastructure Projects », *Network Industries Quarterly*, vol. 10, n° 1, 2008a, p. 4-6.
- Hudon, Raymond, Christian Poirier et Stéphanie Yates, « Participation politique, expressions de la citoyenneté, et formes organisées d'engagement. La contribution des coalitions à un renouvellement des conceptions et des pratiques », *Politique et sociétés*, 2008b (à paraître).
- Hudon, Raymond et Philippe Roseberry, « Think tanks, opinion publique et le débat public-privé en santé. La dynamique de l'influence », dans François Béland, Pierre-A. Contandriopoulos, Amélie Quesnel-Valée et Lionel Robert (dir.), *Le privé dans la santé : un débat sans fin ?*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2008 (chap. 13, accepté).
- Hudon, Raymond et Stéphanie Yates, « Lobbying et patronage : modes de médiation en contexte démocratique », *Revue canadienne de science politique*, vol. 41, n° 3, juin 2008, p. (à paraître).
- Jacob, Steve et Jean-François Bélanger, *Les activités de lobbyisme au Québec et leur encadrement : état des lieux et perceptions auprès des titulaires de charges publiques*, Rapport préparé pour le Commissaire au lobbyisme du Québec, avril 2007, 89 p.
- Justice Québec, *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*, Gouvernement du Québec, 2007.
- Karr, Karolina, *Democracy and Lobbying in the European Union*, Frankfurt, Campus Verlag, 2007.
- Liebart, Thierry, *La transparence en trompe-l'œil*, Paris, Descartes & Cie, 2003.
- Lowery, David, « Why Do Organized Interests Lobby ? A Multi-Goal, Multi-Context Theory of Lobbying », *Polity*, vol. 39, no 1, 2007, p. 29-54.

- Mucciaroni, Gary, *Reversals of Fortune. Public Policy and Private Interests*, Washington (DC), Brookings Institution Press, 1995.
- Nownes, Anthony J., *Total Lobbying. What Lobbyists Want (and How They Try to Get it)*, New York, Cambridge University Press, 2006.
- Oueslati, Salah, « Les groupes d'intérêt public : de la contestation au lobbying conventionnel », *Annales du CRAA*, vol. 29, 2005, p. 77-96.
- Québec – Commission des finances publiques, *Mandat d'initiative sur l'examen de l'activité du lobbying au Québec*, Rapport d'étape sur les travaux de la Commission relatifs à l'examen de l'activité du lobbying au Québec, Québec, Secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale du Québec, 12 juin 1998.
- Revault d'Allonnes, Myriam, *Le dépérissement de la politique. Généalogie d'un lieu commun*, Paris, Aubier, Coll. Alto, 1999.
- Rosanvallon, Pierre, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Éditions du Seuil, 2006.
- Ryden, David K., *Representation in Crisis. The Constitution, Interest Groups, and Political Parties*, Albany (NY), State University of New York Press, 1996.
- Stark, Andrew, *Conflict of Interest in American Public Life*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 2000.
- Swarts, Heidi J., *Organizing Urban America: Secular and Faith-based Progressive Movements*, Minneapolis (MN), University of Minnesota Press, 2008.
- Voluntary Sector Knowledge Network, *Community and Government Relations: Influencing Government* (<http://www.vskn.ca>).
- Warhurst, John, *Behind Closed Doors. Politics, Scandals and the Lobbying Industry*, Sydney, University of New South Wales University, 2007.
- Woll, Cornelia, *Firm Interests. How Governments Shape Business Lobbying on Global Trade*, Ithaca (NY), Cornell University Press, 2008.
- Young, Lisa et Joanna Everitt, *Advocacy Groups*. Vancouver (BC): UBC Press, 2004,