

**Consultations sur le Rapport sur la mise en
oeuvre de la Loi sur la transparence et
l'éthique en matière de lobbyisme**

**Mémoire présenté
à
la Commission des finances publiques
par**

**L'Alliance des cabinets de relations
publiques du Québec (ACRPQ)**

Avril 2008

Table des matières

1. Introduction.....	3
2. Quelques mots sur l'ACRPQ	5
3. Le caractère discriminatoire de la Loi	7
3.1 Le champ d'application de la Loi.....	7
3.2 Les obligations liées aux lobbyistes-conseils	8
3.3 Les délais de prescription	10
3.4 Les préjudices liés à l'inscription.....	10
3.5 La confidentialité et l'inscription au registre	12
4. Les difficultés d'inscription au registre public des lobbyistes	13
5. Le purgatoire.....	15
6. La légitimité du lobbying	16
7. Autres recommandations	17
7.1 Les municipalités et la Loi.....	17
7.2 Les ordonnances de confidentialité.....	19
7.3 La présomption de bonne foi	20
Conclusion.....	21

1. Introduction

C'est avec un vif intérêt que l'Alliance des cabinets de relations publiques du Québec (ACRPQ) a pris connaissance des rapports déposés par le ministre de la Justice et le Commissaire au lobbyisme concernant la révision quinquennale de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

Soulignons d'entrée de jeu que l'ACRPQ a pour mission de promouvoir la pratique professionnelle des entreprises de relations publiques en proposant des normes de qualité et des règles de conduite que ses cabinets membres s'engagent à respecter. C'est dans cet esprit que nous avons fait preuve de la même diligence à l'égard des obligations découlant de la Loi. En effet, nos règlements généraux édictent l'obligation pour nos membres de respecter rigoureusement les dispositions de la Loi, à défaut de quoi ils s'exposent à une réprimande, voire à l'expulsion.

Nous croyons fermement que le présent exercice de révision est plus que nécessaire. Il porte sur une loi qui, rappelons-le, a été adoptée précipitamment, en réponse à un scandale isolé, ce qui a conduit à un résultat très imparfait.

Au terme de six années d'application, force est de constater que nos pires appréhensions concernant certains effets pervers de cette loi se sont avérées fondées. En effet, il s'agit d'une loi qui, d'une part, cible tout particulièrement les lobbyistes-conseils, créant du même souffle une stigmatisation à leur égard et, d'autre part, dévalorise cette activité démocratique que sont les relations gouvernementales.

Qui plus est, plusieurs événements médiatisés ont permis de constater que le Registre public des lobbyistes est trop souvent utilisé comme un outil de voyeurisme prêtant souvent flan à du potinage médiatique. On comprend facilement que cela ne fait qu'alimenter les perceptions négatives entourant cette activité essentielle que sont les relations gouvernementales dans notre démocratie, en plus de menacer l'observance de la Loi. Reprenant les mots du professeur Marcel Barthe, certains se demandent même si ceux qui respectent la loi ne sont pas des « originaux un peu naïfs »¹ tant certaines dispositions de la Loi et de ses modalités d'application sont inéquitables et peuvent engendrer des conséquences préjudiciables pour les personnes qui tentent de s'y conformer.

Ce sont ces préoccupations qui se trouvent en filigrane de ce mémoire et que nous soumettons en vue d'apporter un éclairage différent et réaliste sur les effets de la Loi et de son application sur le terrain en regard à sa finalité : la transparence. Pour ce faire, notre réflexion porte sur les recommandations émises par le Commissaire au lobbyisme dans son rapport et s'articule autour des thématiques suivantes : le caractère discriminatoire de la Loi, les déclarations au registre public et la légitimité du lobbying.

¹ Expression utilisée par le professeur Marcel Barthe dans un document intitulé *La transparence, une question de confiance*, Le droit à l'information, le droit de savoir, p. 8, et citée dans le *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, p. 12.

2. Quelques mots sur l'ACRPQ

Corporation sans but lucratif fondée en 1999, l'Alliance regroupe 14 cabinets de relations publiques, parmi les plus importants et les plus connus au Québec². En effet, les membres de l'Alliance représentent de 70 % à 80 % du volume d'affaires du marché des relations publiques québécoises qui se chiffre à 92 millions de dollars³.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la mission de l'ACRPQ consiste à promouvoir la pratique professionnelle des entreprises de relations publiques en proposant des normes de qualité et des règles de conduite que ses cabinets membres s'engagent à respecter. Par ailleurs, la mission de l'ACRPQ vise également à :

- exercer un leadership dans la reconnaissance et l'observance des principes d'intégrité et de responsabilité qui encadrent les pratiques commerciales et professionnelles des entreprises offrant des services en relations publiques au Québec;
- éduquer et sensibiliser les milieux d'affaires à l'importance stratégique des relations publiques dans la conduite de leurs affaires;
- accroître la coopération avec d'autres organisations professionnelles similaires dans le monde, dans le meilleur intérêt de ses membres.

² La liste complète des membres de l'Alliance se trouve à l'adresse suivante : www.acrpq.com.

³ Ces données sur l'industrie des relations publiques sont tirées d'un rapport produit en 2007 par la firme SECOR pour le Conseil de l'industrie des communications du Québec.

En matière de pratique professionnelle, l'Alliance a fait de l'excellence son *credo*. Non seulement ses membres s'engagent à respecter un code de déontologie figurant parmi les plus stricts du domaine, mais ils doivent aussi, au cours de l'année suivant leur adhésion, obtenir l'accréditation A +. Cette accréditation est constituée des normes de qualité professionnelles et de service dont s'est dotée l'Alliance afin de mieux répondre aux besoins des clients de ses membres. Ce programme de certification, dont les normes sont inspirées de celles de la Public Relations Consultants Association (PRCA) du Royaume-Uni, est administré par un organisme indépendant de l'Alliance, soit la Chaire en relations publiques de l'UQAM.

3. Le caractère discriminatoire de la Loi

La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme comporte plusieurs dispositions qui, malheureusement, ont pour conséquence de cibler et de contrôler davantage les lobbyistes-conseils que les autres lobbyistes en plus de générer des iniquités dans son application.

C'est donc avec l'objectif de contrer le caractère discriminatoire de la Loi que nous analysons, dans cette section, certaines recommandations formulées par le Commissaire au lobbyisme.

3.1 Le champ d'application de la Loi

Nous sommes entièrement d'accord avec les recommandations n° 2 et n° 3 proposées par le Commissaire en vue d'assujettir un plus grand nombre de lobbyistes d'organisation à la Loi.

À l'heure actuelle, l'exemption de certains lobbyistes d'organisation du champ d'application de la Loi est sans contredit un élément majeur de discrimination et de stigmatisation de plusieurs lobbyistes. Cette volonté d'exclure certains organismes à but non lucratif (OBNL) et coalitions reflète bien la vision passéiste et la méconnaissance du lobbyisme qui prévalait au moment de l'adoption de la Loi et qui subsiste toujours dans notre société. En effet, l'ère à laquelle les OBNL n'exerçaient que des actions caritatives dénuées d'intérêts corporatistes ou sociaux est définitivement révolue. On peut donc se demander pourquoi certains organismes exerçant un puissant lobby sont exemptés de l'obligation d'inscrire leur mandat au registre public des lobbyistes alors que d'autres, œuvrant dans le même domaine ne le sont pas.

Afin de mieux cerner l'effet pervers des dispositions actuelles de la Loi à cet égard, prenons l'exemple du développement durable. Demandons-nous ce qui justifie qu'un organisme tel un regroupement d'entreprises ou de travailleurs tentant d'influencer les orientations gouvernementales soit tenu de s'inscrire, alors que des organisations militantes en matière d'environnement, qui tentent elles aussi d'influencer le gouvernement sur les mêmes sujets, en sont exemptées. Comme le souligne lui-même le ministre de la Justice dans son rapport, cette « 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 qui sont dispensés de cette obligation sont les "bons" »⁴.

Sans compter que, comme le souligne le Commissaire au Lobbyisme, « l'exclusion de certains organismes de l'application de la Loi a donc pour effet de rendre inachevé l'objectif de transparence »⁵.

Pour ces raisons, il nous apparaît donc impératif que la Loi soit modifiée pour y assujettir l'ensemble des OBNL et des coalitions afin de corriger l'iniquité contenue dans la Loi.

3.2 Les obligations liées aux lobbyistes-conseils

Dans la logique de ce qui précède, nous sommes aussi préoccupés par la discrimination exercée par la Loi dans les obligations spécifiques qu'elle impose aux lobbyistes-conseils.

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.

⁵ *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.

C'est pourquoi nous sommes en accord avec la recommandation n° 1 du Commissaire. Cette dernière vise à corriger une iniquité en accordant aux lobbyistes-conseils la même exemption (de l'obligation de s'inscrire) que celle consentie à leurs homologues issus d'organisations ou d'entreprises pour les représentations faites auprès d'un titulaire d'une charge publique lorsqu'il ne possède pas de pouvoir discrétionnaire pour rendre une décision relative à l'attribution d'un avantage pécuniaire ou d'un permis par exemple. La disposition actuelle de la Loi à cet égard nous offre un exemple probant de la discrimination exercé contre les lobbyistes-conseils.

Nous sommes toutefois en désaccord avec la recommandation n° 5 qui, paradoxalement, viendrait renforcer l'injustice contenue dans la Loi à l'égard des lobbyistes-conseils. En effet, pourquoi le délai accordé à ces derniers pour produire une déclaration au registre devrait-il être plus court que celui alloué aux lobbyistes d'organisation ou d'entreprise, soit 10 jours pour les premiers et 30 jours pour les seconds?

Dans sa recommandation à cet égard, le Commissaire s'appuie sur la présomption que le fait de raccourcir le délai accordé aux lobbyistes-conseils pour produire leurs déclarations permettrait d'assurer une « meilleure portée du principe de transparence »⁶. Nous croyons qu'une telle assertion renforce l'idée que les activités exercées par les lobbyistes-conseils sont moins légitimes ou plus suspectes, à tel point qu'il faille, au nom de la transparence, accroître les obligations qui leur incombent. C'est pourquoi l'Alliance recommande que les délais d'inscription, de modification ou de renouvellement de déclaration accordés aux lobbyistes-conseils soient les mêmes que ceux qui sont consentis aux lobbyistes d'organisation ou d'entreprise.

⁶ Op. cit. Note 5, p. 43.

3.3. Les délais de prescription

Dans ses recommandations n°10 et 13, le Commissaire suggère d'accroître le délai de prescription liés aux poursuites pénales, aux mesures disciplinaires et à la réclamation de la contrepartie, à cinq ans à compter de la connaissance du manquement ou de l'infraction. Ici encore, nous estimons que cela viendrait ajouter un élément discriminatoire et préjudiciable pour les lobbyistes.

En effet, à l'heure actuelle, le délai de prescription est fixé par le Code de procédure pénale et s'établit à un an⁷. Pourquoi les délais de prescription prévus dans ce Code devraient-ils différer lorsqu'il s'agit d'infractions impliquant des activités de lobbyisme, alors qu'ils sont suffisants pour d'autres infractions régies par le même Code? Une fois de plus, on envoie le message à l'effet que les fautes commises en matière de lobbying sont davantage répréhensibles.

Or, puisque la Loi reconnaît elle-même dans son premier article la légitimité des relations gouvernementales, nous recommandons que les délais de prescription pour les infractions qu'elle prévoit demeurent fixés selon les règles édictées à cet effet dans le Code de procédure pénale.

3.4 Les préjudices liés à l'inscription

Un autre élément important à souligner concerne les préjudices pouvant découler de l'inscription au registre. À cet égard, force est de constater qu'en raison de la méconnaissance de la Loi affichée par nombre de journalistes et de titulaires de charges publiques, les lobbyistes inscrits sont souvent victimes d'une chasse aux sorcières.

⁷ L'article 14 du Code de procédure pénale édicte que : Toute poursuite pénale se prescrit par un an à compter de la date de la perpétration de l'infraction.

Par exemple, certains de nos membres nous ont rapporté avoir été appelés par le personnel du registre, inquiet de ne pas voir de nouveaux mandats inscrits à leur dossier. Cela témoigne d'une méconnaissance peu rassurante de la pratique des relations gouvernementales. Or, faut-il rappeler qu'en plus d'exercer des activités de lobbyisme au sens de la Loi, les relationnistes sont appelés dans le cadre de leurs fonctions à effectuer plusieurs autres tâches et mandats, tant en matière de conseils stratégiques, de relations de presse, de relations publiques ou autre? Dans ce contexte, il est donc normal que des lobbyistes inscrits au registre ne produisent pas de nouvelles déclarations tous les jours...

Cela sans compter que certains lobbyistes-conseils inscrits au registre ont fait l'objet de manchettes dressant un portrait peu reluisant et peu flatteur de leurs activités. Nous sommes inquiets devant de telles situations qui illustrent de façon non-équivoque les préjudices subits par certains lobbyistes se conformant de bonne foi à la Loi.

De cette diabolisation médiatique découle également un autre phénomène préoccupant : certains titulaires de charge publique (politiciens et fonctionnaires) refuseraient de rencontrer des lobbyistes dont les inscriptions figurent au registre, afin de ne pas risquer de se retrouver associés à eux dans les grands titres des journaux. Pourtant, ces mêmes titulaires de charges publiques acceptent de rencontrer des organisations, voire des personnalités publiques (dont les activités font l'objet de nouvelles dans les médias) qui seraient tenues de s'inscrire, mais qui ne le font pas. Autrement dit, on privilégie les « illégaux » au détriment de ceux qui se conforment à la Loi.

De tels exemples démontrent clairement que les lobbyistes se conformant à la Loi se retrouvent souvent injustement pénalisés. Nous recommandons donc que de la formation soit donnée aux parlementaires, aux autres titulaires de charge publique de même qu'au personnel des organismes gouvernementaux concernés afin de mieux faire connaître la pratique du lobbying, d'en rétablir la légitimité et d'assurer une application uniforme de la Loi.

3.5 La confidentialité et l'inscription au registre

L'Alliance a déjà manifesté son inquiétude quant au bris, provoqué par la Loi, du lien de confidentialité entre les relationnistes et leurs clients. Cela contrevient aux règles déontologiques strictes imposées par plusieurs associations québécoises, canadiennes et internationales dont nos cabinets sont membres.

Or, de telles règles déontologiques et le secret professionnel sont pourtant invoqués par plusieurs professionnels (avocats, ingénieurs, comptables, etc.) pour ne pas s'inscrire au registre. À cet égard, nous croyons que des efforts accrus devraient être entrepris afin de faire respecter la Loi de façon uniforme par tous les professionnels exerçant des activités de lobbyisme, incluant ceux qui sont membres d'un ordre professionnel. Le cas échéant, pourquoi dans un même dossier, un lobbyiste-conseil est-il tenu de s'inscrire - au mépris du lien de confidentialité avec son client - alors que la partie adverse, représentée, par exemple, par un avocat, se réfugie derrière son code de déontologie pour ne pas s'inscrire?

Nous estimons que le fait d'exclure certains professionnels du champ d'application de la Loi viendrait encore une fois marquer la ségrégation entre les « bons » lobbyistes (les avocats, les ingénieurs, etc.) et les « mauvais » lobbyistes (les autres).

4. Les difficultés d'inscription au registre public des lobbyistes

Dans ses recommandations n°6 et 8, le Commissaire souhaite ajouter des obligations relatives au contenu des déclarations des lobbyistes. Nous croyons qu'il faut demeurer prudent à cet égard. Malgré la courtoisie de son personnel, la complexité du processus d'inscription et de la plate-forme informatique du registre est un fait bien connu de tous. En effet, il faut faire preuve de détermination, de persévérance et de beaucoup de patience pour y inscrire un mandat avec succès.

D'abord, la quantité d'informations exigée de même que le niveau de précision requis dans le libellé des mandats représentent des irritants dont la transparence pourrait bien se passer. À vouloir être plus transparent que transparent, on complique inutilement les choses et on finit inévitablement par rater la cible. Il en va ainsi du libellé des mandats : comme il est presque systématiquement refusé, il doit souvent être dicté par le personnel du registre pour satisfaire aux exigences. En plus de constituer une forme d'ingérence dans le travail des déclarants, cette manière de faire a pour conséquence que le libellé de plusieurs des mandats inscrits ne reflète pas nécessairement la réalité.

En outre, le rapport du ministre de la Justice a démontré que plusieurs des renseignements requis sont inutiles ou n'ajoutent rien à la transparence recherchée⁸. Un exemple bien connu concerne l'obligation de déclarer les moyens de communication qui seront utilisés. Ne pouvant prévoir à l'avance tous les moyens qui seront utilisés pour communiquer avec les titulaires de charges publiques, les déclarants indiquent souvent tous ceux qui sont prévus au formulaire du registre, afin d'éviter de devoir modifier leurs inscriptions au quotidien. Voilà une autre preuve qu'à force de trop rechercher la transparence, on fait perdre tout leur sens aux informations recueillies.

⁸ À titre d'exemple, voir la page 18 du Rapport du ministre de la Justice.

Également, nous ne pourrions passer sous silence la complexité de la plateforme informatique du registre. En plus de l'obligation de se procurer une certification chez un notaire, le système informatique du registre a plusieurs autres caprices. À titre d'exemple, on constate que, « pour les lobbyistes-conseils, 11 des 16 rubriques du formulaire doivent être remplies autant de fois qu'il y a de mandats différents confiés au lobbyiste par un client et autant de fois qu'il y a de clients différents »⁹... Sans compter qu'il est impossible de n'imprimer qu'une seule page du formulaire. À chaque correction, l'ensemble du formulaire d'inscription doit être imprimé. On peut facilement imaginer l'irritant et le gaspillage que cela représente.

Pour l'ensemble de ces raisons, nous sommes donc en désaccord avec les recommandations n° 6 et 8 du Commissaire qui viendraient alourdir inutilement le processus d'inscription au registre sans servir la finalité de la Loi.

Dans une perspective où l'on recherche davantage de transparence, nous estimons qu'il serait préférable de se consacrer à mieux faire connaître la Loi et à améliorer la convivialité du processus d'inscription plutôt que de compliquer davantage la vie de ceux qui sont déjà inscrits et de décourager ceux qui seront appelés à le faire.

⁹ Op.cit. Note 4, p. 17.

5. Le purgatoire...

Le terme « purgatoire » est souvent utilisé pour désigner l'interdiction faite aux anciens titulaires de charges publiques d'exercer des activités de lobbyisme (articles 28 à 30 de la Loi).

Nous sommes d'avis que cette interdiction contribue à renforcer l'image négative qui plane sur les relations gouvernementales ainsi que sur la fonction publique et politique québécoise. D'une part, on peut se demander si nos politiciens et nos fonctionnaires sont à ce point corrompus et dépourvus de toute éthique qu'il faille leur imposer un purgatoire pour leur permettre de se « purifier » avant de pouvoir mettre leurs compétences et leurs connaissances au service de la société civile dans le secteur privé. D'autre part, en soustrayant les anciens titulaires de charges publiques de la pratique du lobbying, on laisse également planer l'idée que les relations gouvernementales sont marquées par le copinage et le patronage.

Autrement dit, est-ce que toutes les autres lois et règles déontologiques encadrant le travail des relationnistes et des titulaires de charges publiques sont à ce point insignifiantes qu'il faille ajouter, dans une loi sur le lobbying, de telles restrictions pour assurer leur intégrité?

Ajoutons à cela que les articles 28 à 30 privent tant le milieu politique que l'administration publique de candidats compétents et qualifiés qui ne veulent pas, par la suite, se retrouver incapables d'exercer leur métier dans le secteur privé. Il en va de même dans le secteur privé qui est en proie à une pénurie de main-d'œuvre et qui ne peut recruter le personnel compétent et qualifié issu de la fonction publique ou du monde politique.

Pour ces raisons, nous recommandons que les articles 28 à 30 de la Loi soient abrogés.

6. La légitimité du lobbying

La Loi, adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale, reconnaît la légitimité du lobbying et son rôle essentiel dans notre démocratie. Les relations gouvernementales permettent aux parties de se rapprocher et favorisent une compréhension accrue entre elles. Elles minimisent les affrontements stériles sur la place publique. C'est d'ailleurs dans ce sens que le lobbying est nécessaire au maintien d'un climat social harmonieux dans toutes les nations démocratiques. Pourtant, nous l'avons exprimé au fil de ce mémoire, le lobbying est encore entaché d'une réputation négative que la Loi contribue elle-même à accréditer.

Afin de remettre les pendules à l'heure, il importe de mieux faire connaître cette profession auprès du grand public, des médias et des titulaires de charges publiques. Trop souvent encore, les lobbyistes sont perçus comme étant des individus qui tentent d'influencer de façon sournoise et pernicieuse les décisions du gouvernement. Or, dans les faits, le rôle des relationnistes en est un de facilitateur. Ce n'est un secret pour personne : l'appareil gouvernemental est devenu très alambiqué. Par les connaissances approfondies qu'ils ont du fonctionnement du gouvernement, les lobbyistes-conseils sont donc de précieux alliés pour les organisations qui tentent de naviguer dans cet univers complexe.

Par conséquent, nous saluons la recommandation n° 14 qui vise à élargir le mandat du Commissaire en matière de formation. Nous croyons en outre que cette recommandation devrait inclure toute action permettant de contrer « la perception négative du lobbyisme qui subsiste dans la société et même parmi ceux faisant des activités qualifiées de lobbyisme dans la Loi »¹⁰.

¹⁰ Op. cit. Note 5, p. 78.

7. Autres recommandations

Dans cette section, nous présentons quelques recommandations complémentaires.

7.1 *Les municipalités et la Loi*

Notre première réflexion complémentaire concerne l'inclusion des municipalités dans le champ d'application de la Loi. D'une part, le Québec est la seule province où les activités de lobbyisme auprès des municipalités sont encadrées¹¹. D'autre part, le rapport du Commissaire montre bien que la Loi est méconnue dans le monde municipal. Nous ne retrouvons toutefois aucune recommandation visant des modifications à la Loi à cet égard. Pourtant, les élus municipaux « ne se sentent pas concernés par cette loi, d'autant moins que pour eux le lobbyisme professionnel est un phénomène peu fréquent »¹².

Cette constatation démontre qu'il reste encore énormément de chemin à parcourir afin de mieux faire connaître la Loi dans le monde municipal. En fait, il s'agit là d'une tâche titanesque.

¹¹ Ailleurs au Canada, seule la ville de Toronto encadre ces activités.

¹² Op. cit. Note 5, p. 97.

L'univers municipal québécois est tellement vaste et diversifié que l'on peut se questionner sur la pertinence d'inclure les municipalités dans le champ d'application de la Loi. Nous ne sommes pas convaincus que cela sert efficacement la transparence. En effet, d'aucuns se demanderont s'il faut pousser la ferveur à un point tel que les citoyens pourront, en consultant le registre, découvrir quel acériculteur dans leur municipalité demande le déblaiement de tel rang ou quel petit entrepreneur demande tel permis. Sans compter les milliers d'infractions commises régulièrement par des professionnels (ingénieurs, architectes) ne se soumettant pas aux obligations de la Loi en matière de demandes permis ou de dossiers liés au zonage, par exemple.

En somme, il nous apparaîtrait beaucoup plus profitable pour l'intérêt public de viser une application plus uniforme de la Loi au niveau des instances provinciales (en accentuant les interventions auprès des ordres professionnels ou en y incluant tous les OBNL et toutes les coalitions par exemple) que de tenter d'encadrer des dizaines de milliers de représentations dans les municipalités.

7.2 Les ordonnances de confidentialité

Évoluant dans un monde fortement concurrentiel, nous pouvons parfaitement comprendre pourquoi plusieurs organisations et entreprises ne souhaitent pas divulguer publiquement certains projets stratégiques nécessitant l'intervention du gouvernement. La Loi prévoit d'ailleurs que le Commissaire peut émettre des ordonnances de confidentialité (art. 49). Cependant, comme le mentionne le Commissaire en page 71 de son rapport, le législateur a encadré l'exercice de ce pouvoir de façon très stricte. Au terme de six ans d'application de la Loi, seulement 30 demandes ont été présentées et 7 ordonnances de confidentialité ont été émises. Ces données parlent d'elles-mêmes et mettent en lumière un obstacle important à l'observance de la Loi. En effet, on peut présumer que, devant la quasi impossibilité d'obtenir une ordonnance de confidentialité, plusieurs seront tentés de ne pas inscrire leurs démarches au registre. De surcroît, très souvent, on décide de ne pas faire affaire avec un lobbyiste-conseil, pour bénéficier de l'exemption d'inscription accordée par défaut par la mention « pour une partie importante »¹³ dans la définition d'un lobbyiste d'organisation ou d'entreprise contenue à l'article 3.

Par conséquent, nous recommandons que les dispositions relatives à l'émission des ordonnances de confidentialité par le Commissaire soient assouplies.

¹³ Les définitions contenues à l'article 3 de la Loi se lisent comme suit : « lobbyiste d'entreprise : toute personne dont l'emploi ou la fonction au sein d'une entreprise à but lucratif consiste, pour une partie importante, à exercer des activités de lobbyisme pour le compte de l'entreprise » ; « lobbyiste d'organisation : toute personne dont l'emploi ou la fonction consiste, pour une partie importante, à exercer des activités de lobbyisme pour le compte d'une association ou d'un autre groupement à but non lucratif... » (nos soulignés) 2002, c. 23, a. 3.

7.3 La présomption de bonne foi

Dans sa recommandation n° 16, le Commissaire propose que les membres de son personnel ne puissent être poursuivis pour une omission ou un acte posé de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

Comme l'admet le ministre de la Justice dans son rapport, « Outre la complexité que peut représenter pour certains le champ d'application de la Loi, (...), la Loi présente certaines difficultés d'application en raison de critères relativement imprécis »¹⁴. On comprend donc pourquoi il peut être difficile pour plusieurs personnes qui ne sont pas nécessairement des juristes de se conformer sans faille à la Loi. C'est pourquoi, si la présomption de bonne foi devait être accordée au Commissaire et à son personnel – des experts ayant une connaissance pointue de la Loi –, cette présomption devrait aussi s'appliquer aux lobbyistes.

¹⁴ Op. cit. Note 4, p. 15.

Conclusion

Nous avons démontré dans ce mémoire, qu'au terme de six années d'application de la Loi, nos pires appréhensions se sont avérées fondées. Non seulement la Loi a-t-elle servi à traquer et stigmatiser les lobbyistes-conseils, qui pourtant s'y conforment, mais elle a aussi contribué à renforcer les perceptions négatives qui affligent les relations gouvernementales.

C'est pourquoi, si le législateur reconnaît véritablement la légitimité du lobbying, il doit agir en conséquence et corriger les lacunes actuelles de la Loi à ces égards. Pour ce faire, il doit notamment :

- 1- assujettir tous les OBNL et toutes les coalitions à la Loi;
- 2- considérer équitablement les lobbyistes assujettis à la Loi en conférant aux lobbyistes d'organisation et d'entreprise les mêmes obligations qu'aux lobbyistes-conseils;
- 3- ne pas adopter des dispositions qui viendraient renforcer le caractère discriminatoire de la Loi.

Nous avons également démontré qu'il est impératif que des actions énergiques soient entreprises par le gouvernement auprès des titulaires de charges publiques, des représentants des médias et de la population en général afin de redonner aux relations gouvernementales leurs lettres de noblesse. La méconnaissance de cette activité légitime et démocratique alimente l'impression populaire qui veut que le lobbying soit une activité répréhensible dans notre société.

L'ACRPQ souhaite vivement que le présent exercice de révision de la Loi mette en lumière l'apport indispensable du lobbying à notre démocratie. On oublie trop souvent que les relations gouvernementales ont le mérite de favoriser le dialogue entre le gouvernement et la société civile plutôt que les affrontements sur la place publique; qu'elles permettent la négociation de compromis et facilitent les arbitrages nécessaires au maintien d'un climat social sain et harmonieux. C'est cela qui fait du lobbying un outil des plus précieux pour l'avancement de nos sociétés démocratiques.