



**Confédération
des syndicats nationaux**

**CFP - 006M
C.P. - Étude du Rapport sur la
mise en oeuvre de la Loi sur la
transparence et l'éthique en
matière de lobbyisme et du Code
de déontologie des lobbyistes**

Mémoire présenté
par la
Confédération des syndicats nationaux

à

La Commission des finances publiques

concernant
le Rapport sur la mise en oeuvre de la Loi
sur la transparence et l'éthique en matière de
lobbyisme et du Code de déontologie des lobbyistes

et

le Rapport du Commissaire au lobbyisme du Québec
concernant la révision quinquennal de la
Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme

8 mai 2008

Confédération des syndicats nationaux (CSN)
1601, avenue De Lorimier
Montréal (Québec)
Canada H2K 4M5
Téléphone : 514 598-2271
Télécopieur : 514 598-2052

Web : www.csn.qc.ca

Table des matières

Introduction.....	5
L'assujettissement des syndicats	6
Un objectif valable, un mauvais moyen	7
Les titulaires de charges publiques doivent garantir la transparence.....	7
L'analyse des rapports et nos observations	8
Positions de la CSN sur les recommandations du Commissaire au lobbyisme.....	9
Positions de la CSN sur le Rapport du ministre de la Justice	16
L'intention d'influencer.....	16
L'expression « pour une partie importante des activités »	17
L'expression « dans le cadre de ».....	17
Conclusion	19

Introduction

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de plus de 2 100 syndicats qui regroupent plus de 300 000 membres réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans neuf fédérations et sur une base régionale dans treize conseils centraux, sur l'ensemble du territoire du Québec. Sa présence importante dans le marché du travail québécois et son expertise en relations de travail lui confèrent un rôle important dans ce débat, autant comme observateur des milieux de travail que comme acteur privilégié dans la recherche de solutions progressistes pour la société québécoise.

Nous remercions les membres de cette commission de nous entendre et surtout de pouvoir apporter nos commentaires et suggestions entourant la Loi sur le lobbyisme.

Selon les avis d'audiences, la consultation publique doit se tenir sur la base du « 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 » déposé à l'Assemblée nationale par le ministre de la Justice, le 23 octobre 2007 de même que sur le « Rapport du Commissaire au lobbyisme du Québec » de janvier 2008.

Nous aborderons, quant à nous, les deux rapports de front en espérant toutefois que les visées extensives du commissaire ne soient pas retenues. En fait, nous opterions plutôt pour une modification en profondeur de la loi actuelle.

En 2002, c'est in extremis que le mouvement syndical s'était trouvé assujéti à la loi. Voici donc plus de 5 ans que nous subissons les effets de cette loi tatillonne, bureaucratique, mal conçue et inefficace.

Or, le Commissaire au lobbyisme propose de l'étendre à un nombre encore plus grand d'OBNL par souci d'équité, dit-il, pour l'entreprise.

Nous nous opposons fermement à cette proposition fondée, selon nous, sur une prémisse erronée soit : l'égalité des acteurs devant l'appareil gouvernemental.

Selon le commissaire, l'entreprise et les groupes de pression populaire étant sur un pied d'égalité devant le gouvernement, il serait injuste que les uns doivent s'inscrire au registre et les autres pas. Cette thèse ne résiste pas à l'analyse. Les groupes de pression populaire n'ont pas les moyens financiers de l'entreprise. En outre, ils sont loin de bénéficier de la même écoute auprès du gouvernement. Une entreprise aura toujours de bien meilleures chances d'attirer l'attention des titulaires de charges publiques qu'un groupe écologiste ou une banque alimentaire. Ce n'est généralement que s'il parvient à soulever l'opinion publique que l'OBNL devient un interlocuteur écouté.

L'assujettissement des syndicats

La loi sur le lobby a pour objectif premier la transparence. Ceux qui font pression sur les titulaires de charges publiques doivent en informer le public.

Les syndicats, à n'en pas douter, sont des groupes de pression. Les syndicats militent, manifestent, font des pétitions en vue de faire pression sur les décideurs publics. Mais de telles actions n'ont rien de clandestin. Au contraire, elles se font au grand jour, sur la place publique et en gagnant le plus possible le public à la cause. Lorsque l'action concerne la rencontre d'un titulaire de charges publiques, elle n'a rien de secret. En ce sens, l'action syndicale est transparente parce que par définition, elle vise la mobilisation publique.

Le syndicalisme s'appuie sur deux valeurs démocratiques et fondamentales : la liberté d'expression et la liberté d'association. Dans une démocratie, les syndicats ont le droit de faire entendre leurs opinions et influencer les pouvoirs politiques. Le fait de vouloir les assujettir à la loi sous prétexte d'un « droit à l'égalité » avec les entreprises relève d'une méconnaissance totale du rôle des organisations syndicales. Le libre accès aux institutions est d'intérêt public et celui-ci doit être rétabli sans contrainte pour le mouvement syndical.

En comparaison, le lobby d'entreprise s'exerce essentiellement dans le feutré des officines et loin des regards du public. Il commande peut-être en conséquence un encadrement serré, mais un tel encadrement est inapproprié pour un groupe dont l'action est basée sur la prise de parole et la pression publique.

Par ailleurs, l'autre volet de la loi sur le lobby concerne l'éthique. Il s'agit d'assujettir les lobbyistes à un code de conduite pour en faire de vrais professionnels. Le rapport du commissaire indique à cet égard :

« Fondées sur les valeurs de respect des institutions, d'honnêteté, d'intégrité et de professionnalisme, certaines règles permettent d'assurer le sain exercice des activités de lobbyisme. »

(P. 27 du rapport)

Professionaliser le travail des lobbyistes-conseils (c'est-à-dire ceux qui offrent leurs services moyennant rémunération pour intercéder auprès d'un décideur public) est une chose. Professionaliser la militance syndicale en est une autre. À cet égard, la loi sur le lobby va beaucoup trop loin et s'immisce dans la liberté d'association et d'expression en assujettissant les dirigeants syndicaux à des règles d'éthique propres aux corporations professionnelles.

Un objectif valable, un mauvais moyen

La loi sur le lobby est une loi qui poursuit un objectif noble, la transparence, mais par de mauvais moyens.

Une loi sur le lobby ne viendra jamais à bout de la corruption et du trafic d'influence. À preuve, la Loi fédérale adoptée en 1988 n'a nullement empêché le scandale des commandites. Croire que le public sera informé par le registre, des actions malhonnêtes qui se trament dans son dos, est puéril. Le Code criminel est là pour régir ce type de comportements frauduleux.

Les titulaires de charges publiques doivent garantir la transparence

Quant au lobby licite, nous estimons que la loi est mal conçue en ce qu'elle repose sur les lobbyistes plutôt que de reposer sur les titulaires de charges publiques.

Le commissaire, dans son rapport, note la difficulté d'obtenir l'enregistrement de tous les lobbyistes, la complexité à définir la proportion de travail fait en lobby, le fait que cela n'assure pas la divulgation de tous les actes de démarchage qui se font auprès des titulaires de charges publiques.

Le gouvernement ne pense-t-il pas que toutes ces difficultés seraient facilement résolues si on inversait les rôles et si les titulaires de charges publiques étaient tenus, eux, de divulguer toutes les sollicitations dont ils sont l'objet?

Les titulaires de charges publiques sont les mieux placés pour garantir la transparence. Ils connaissent les sollicitations qui leur sont adressées et devraient en faire état quotidiennement dans un registre consolidé. Cette formule éviterait le problème, de savoir qui est ou pas un lobbyiste puisqu'elle se concentre plutôt sur la sollicitation. Qui plus est, on assure ainsi que toute demande est publicisée, ce que la loi actuelle n'assure pas. Mais il y a plus : cette formule permettrait, en outre, la divulgation des contacts initiés par le titulaire de charges publiques et garantirait ainsi une véritable transparence pour le public.

À notre avis, la transparence et l'objectif de redonner confiance aux citoyens envers la prise de décision de nos institutions politiques pourraient être mieux assurés en s'appuyant sur la participation de ceux qu'on tente d'influencer à savoir, les décideurs publics.

L'analyse des rapports et nos observations

Le rapport sur la mise en œuvre de la loi, produit en juin 2007, a pour but de satisfaire à l'obligation du ministre de la Justice de rendre compte au gouvernement, cinq ans après son adoption, de la mise en œuvre.

Dans son rapport, le ministre fait état du contexte de l'adoption de la loi, de ses objectifs, de ses réalisations dans la mise en application et de ses difficultés d'application.

Finalement, le ministre y suggère les quatre recommandations suivantes :

1. que des modifications soient apportées à la loi en vue d'en assurer une meilleure application ;
2. que préalablement, la commission de l'Assemblée nationale chargée d'étudier le présent rapport tienne des consultations publiques dans le cadre de ses travaux, de manière que l'ensemble des personnes ou groupes intéressés par le lobbyisme au Québec puisse faire connaître leur point de vue sur les questions que soulève le rapport et sur la nature des modifications qu'ils souhaiteraient voir apporter à la loi ;
3. que les consultations publiques tenues par cette commission soient l'occasion d'aborder, entre autres, les sujets suivants :
 - le champ d'application de la loi, particulièrement en ce qui a trait à la possibilité d'assujettir à la loi certains lobbyistes d'organisation qui en sont présentement exclus ;
 - le contenu des déclarations relatives aux activités du lobbyisme ;
 - les rôles respectifs de la conservatrice du registre des lobbyistes et du commissaire au lobbyisme et l'occasion de confier au commissaire plutôt qu'à la conservatrice la tenue du registre des lobbyistes ;
4. qu'à l'occasion des consultations publiques tenues dans le cadre des travaux, la commission de l'Assemblée nationale chargée d'étudier le présent rapport se penche sur les mesures qui pourraient être prises afin de valoriser le rôle des lobbyistes dans notre société démocratique et promouvoir la transparence et l'éthique auprès d'eux.

Le ministre, par ailleurs à la page 26 de son rapport, indique que :

« Procéder à des modifications législatives suppose que l'on s'assure d'abord de leur pertinence et de l'accueil du milieu auquel les nouvelles règles s'appliqueront. Or, il ne paraît pas possible d'y procéder judicieusement sans tenir compte du point de vue du commissaire au lobbyisme, dont l'expérience dans l'application générale de la loi est déterminante, non seulement pour l'identification de l'ensemble des difficultés existantes, mais également pour l'élaboration de solutions adéquates à ces difficultés. »

(Nos soulignés)

De fait, le Commissaire au lobbyisme a produit en janvier 2008 un volumineux rapport de 118 pages intitulé « 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 ».

Nous avons pris connaissance des 17 recommandations qui y sont proposées et qui visent des modifications à la loi sur le lobbyisme.

Dans un premier temps, nous nous attarderons sur certaines des recommandations du Commissaire au lobbyisme qui sont au cœur de ce débat, à l'effet d'apporter une ou des modifications à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Nous commenterons dans un deuxième temps, le rapport de juin 2007 du ministre de la Justice.

Positions de la CSN sur les recommandations du Commissaire au lobbyisme

Recommandation 2 du commissaire :

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

La CSN s'interroge sur le bien-fondé de cette recommandation. Lors de la présentation du projet de loi initial, les organisations syndicales n'étaient pas assujetties à la loi et c'est sous la pression de certains groupes que le ministre de la Justice de l'époque a cédé, et ce, pour des motifs, quant à nous, beaucoup plus politiques que rationnels et justifiés.

Nous soutenons encore que les organisations syndicales devraient être exclues de l'application de cette loi. Au départ, le législateur ne voulait pas viser les associations syndicales ou groupements qui s'occupent de promouvoir des projets et des réformes sociales susceptibles de profiter à la collectivité. Nous utilisons la liberté d'association pour la promotion d'intérêts collectifs et ultimement de la liberté de participation à la vie démocratique. Il est temps qu'on comprenne que nous ne sommes pas une organisation qui reçoit des rétributions pécuniaires pour son travail d'influence.

Par ailleurs, vouloir maintenant inclure à la loi des organismes à but non lucratif, c'est, quant à nous, vouloir refaire un débat qui a été fait lors de l'adoption de la loi et qui n'est aucunement justifié d'autant plus que ces organismes sont

essentiellement financés par des subventions et qu'ils ne pourraient rétribuer un lobbyiste.

Il est tout à fait odieux, quant à nous, de vouloir s'en prendre au mouvement associatif qui peine, jour après jour, à s'en sortir financièrement.

Comment justifier une telle recommandation alors que de nombreux organismes à but non lucratif viennent en aide à la société et offrent un apport et une générosité soutenus aux plus démunis.

Pourquoi veut-on couvrir des organismes comme le FRAPRU, les organismes de soutien aux femmes victimes de violence, les organisations culturelles et de loisirs, les groupes environnementaux, les groupes d'économie sociale, des groupes de bénévoles, etc.

Que cherche-t-on à faire? Savoir tout ce que ces groupes font? Vérifier leurs moyens d'influence au Québec? Le gouvernement connaît déjà l'ensemble des activités de ces groupes qui, tout comme les organisations syndicales, affichent leurs activités au grand jour ou dévoilent leurs moyens d'action quotidiens.

L'ensemble de ces organismes à but non lucratif œuvre déjà sur une base des plus légitimes et démocratiques et le Québec reconnaît depuis belle lurette leurs apports et leurs contributions.

Cette recommandation est indéfendable et injustifiable compte tenu du rôle essentiel et de la contribution que les organismes apportent à la société québécoise.

La CSN se prononce contre la recommandation 2.

Recommandation 3 du commissaire :

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

Nous sommes en total désaccord avec cette recommandation. Que cherche-t-on à faire encore ici? On veut amender les articles 9 et 10 de la loi, obligeant ainsi le lobbyiste d'organisation à déclarer le nom des organismes qui forment la coalition ainsi que leurs adresses.

On ose nous mentionner que sans ces amendements, il demeurera difficile de savoir à qui profiteront réellement des activités de lobbyisme menées par une coalition.

D'abord, le nom des organismes d'une coalition apparaît toujours sur leurs propres outils d'informations (pancartes, affiches, communiqués, etc.). Il ne devrait pas être trop difficile, pour qui le souhaite, d'obtenir ces renseignements.

Maintenant, on veut savoir à qui profitent réellement les activités menées par la coalition. A-t-on besoin de répéter que nous sommes des organisations à but non lucratif et que nous ne tentons pas d'influencer un ministre ou un fonctionnaire pour une rétribution en argent sonnante dans nos poches. Nous travaillons plutôt pour l'avancement social.

Si nous poussons le raisonnement du Commissaire au lobbyisme sur cette recommandation, ne devrions-nous pas savoir à ce compte-là, en ce qui a trait au lobbyisme d'entreprise, tous les noms des actionnaires de l'entreprise? Pour qui profitent les retombées des décisions gouvernementales?

Ainsi, nous serions en mesure de savoir à qui profite le lobby mené par les lobbyistes d'entreprise quand ceux-ci rencontrent un ministre, sous-ministre ou fonctionnaire afin de l'influencer pour obtenir un contrat ou une subvention.

La CSN se prononce contre la recommandation 3.

Recommandation 4 du commissaire :

Le commissaire recommande d'exclure de la définition du titulaire d'une charge publique les personnes nommées à des entreprises qualifiées d'entreprises du gouvernement pour le seul motif que 50 % des actions comportant le droit de vote font partie du domaine de l'État ou sont détenues en propriété par un organisme public, par un organisme du gouvernement ou par une entreprise du gouvernement.

S'il y a une disposition de la loi qui reflète le principe de transparence en matière de lobbyisme, c'est bien l'article 5 de la Loi sur le vérificateur général qui prévoit qu'une entreprise pourra être qualifiée *d'entreprise du gouvernement* si l'un ou l'autre des deux critères suivants s'applique :

- « 1. l'entreprise est instituée par une loi ou en vertu d'une loi ou par une décision du gouvernement, du Conseil du trésor ou d'un ministre, et au moins la moitié des membres ou administrateurs sont nommés par le gouvernement ou ministre;*
- 2. l'entreprise est une société à fond social dont plus de 50 % des actions comportant le droit de vote font partie du domaine de l'État ou sont détenues en propriété par un organisme public, par un organisme du gouvernement ou par une entreprise du gouvernement. »*

Comment peut-on justifier une telle recommandation alors que les entreprises du gouvernement doivent en tout premier lieu donner l'exemple de transparence?

Comment concilier le fait qu'on veuille inclure les organismes à but non lucratif d'une part et que d'autre part, on veuille exclure des entreprises d'État de l'application de la loi?

À notre avis, rien ne justifie l'adoption d'une telle recommandation.

La CSN se prononce contre la recommandation 4.

Recommandation 6 du commissaire :

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

Dans son bilan, le commissaire indique que dans sa déclaration, un lobbyiste-conseil doit donner de l'information relative sur son client. Ainsi, il doit donner le nom de toute personne, société, association qui est directement intéressée par le résultat des activités de lobbyisme, mais uniquement si cette personne, société ou association, contrôle ou dirige les activités de lobbyisme. Selon le commissaire, là où le bât blesse, c'est qu'il n'est pas inhabituel, selon lui, que des entités soient intéressées par les activités de lobbyisme d'un groupe d'intérêt et qu'elles y contribuent financièrement, sans pour autant avoir le contrôle ou la direction de ce groupe d'intérêt. Le commissaire cite, à titre d'exemple, le cas d'une compagnie pharmaceutique qui pourrait soutenir financièrement les activités de lobbyisme menées par un groupe de professionnels de la santé faisant la promotion de certaines politiques dont l'adoption favoriserait ultimement les intérêts de cette compagnie pharmaceutique.

Le commissaire fait des commentaires à l'endroit des lobbyistes-conseils et termine avec une recommandation visant tous les lobbyistes. Cette recommandation ne peut et ne doit viser les lobbyistes d'organisation, car ils ne reçoivent aucune contribution, aucune contrepartie pour leur travail. Ce sont des organismes à but non lucratif qui oeuvrent pour des intérêts collectifs.

La CSN se prononce contre la recommandation 6.

Recommandation 8 du commissaire :

À l'instar de ce qui se fait au palier fédéral et dans les autres provinces canadiennes qui encadrent les activités de lobbyisme, la loi québécoise

devrait exiger des lobbyistes qu'ils déclarent s'ils entendent utiliser comme moyen de communication un « appel au grand public ».

La CSN est consternée par cette recommandation et se prononce farouchement contre.

Cette recommandation ne vise manifestement pas à rencontrer l'objet de cette loi qui est de rendre transparentes les activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques et d'assurer le sain exercice de ces activités.

Ici, on s'en prend carrément à l'exercice de la liberté d'expression garantie par les chartes québécoises et canadiennes des droits et libertés de la personne.

Nous transformons l'objet de cette loi pour y substituer une façon détournée d'obtenir des renseignements auprès d'organisations tout à fait légitimes, légales et reconnues par la société québécoise comme étant un facteur de contribution sociale important au Québec.

Le Commissaire au lobbyisme voudrait nous astreindre à l'informer de toutes campagnes nationales où nous aurions recours au public, en appui à un projet quelconque impliquant l'État québécois.

Le commissaire voudrait qu'on l'informe de nos campagnes de publicité dans les médias visant à convaincre le public de nous appuyer ou de faire pression auprès du gouvernement du Québec ou d'un titulaire d'une charge publique.

Il ne saurait en être question. La CSN s'inscrit depuis toujours en faveur de l'avancement des droits fondamentaux aujourd'hui prévus dans les chartes des droits et plus particulièrement, la liberté d'expression.

Cette recommandation constitue une entrave fondamentale à notre raison d'être comme institution. La CSN se prononce contre cette recommandation.

Nous invitons fermement le ministre de la Justice à ne pas prendre en compte cette recommandation et nous avisons celui-ci que s'il décide d'aller de l'avant, nous contesterons toutes dispositions visant à restreindre notre liberté d'expression.

Recommandation 9 du commissaire :

La loi sur le lobbyisme devrait être modifiée afin d'y prévoir que le Commissaire au lobbyisme peut intenter une poursuite pénale pour une infraction prévue à la loi sur le lobbyisme. En outre, l'article 43 de la loi sur le lobbyisme devrait être modifié afin d'y retirer l'obligation pour le Commissaire au lobbyisme de transmettre au Directeur des poursuites

criminelles et pénales tout rapport d'enquête dans lequel des manquements à la loi ou au Code de déontologie sont constatés.

Rien ne justifie cette recommandation. D'abord, le Commissaire au lobbyisme a transmis au Directeur des poursuites criminelles et pénales, 8 rapports d'enquête lors des 5 années de son bilan concernant des activités de lobbyisme pour lesquelles des manquements à la loi sur le lobbyisme ont été constatés.

Six des huit rapports d'enquête ont, au 31 décembre 2007, donné lieu à l'émission de constats d'infraction. Des plaidoyers de culpabilité ont été enregistrés dans 3 de ces dossiers.

De quoi se plaint le commissaire? Se plaint-il du fait que le Directeur des poursuites criminelles et pénales ne fait pas son travail?

Fait assez surprenant, le commissaire se plaint que la loi n'est pas beaucoup respectée alors qu'il n'a lui-même qu'acheminé 8 rapports d'enquête au Directeur des poursuites criminelles et pénales en 5 ans.

À notre avis, si le commissaire manque de moyens pour faire appliquer la loi, c'est avec des ressources additionnelles qu'il y parviendra et non en enlevant des pouvoirs au Directeur des poursuites criminelles et pénales.

Finalement, le commissaire ajoute comme motif supplémentaire pour obtenir l'autorité de déposer des poursuites pénales, le fait que le Directeur des poursuites criminelles et pénales relève du pouvoir exécutif pour les suites données aux rapports d'enquête.

Que veut dire ici le commissaire? Que le Directeur des poursuites criminelles et pénales ne jouit pas de l'indépendance institutionnelle pour faire son travail? Nous pensons plutôt le contraire.

Il y a déjà plusieurs années que ce problème possible de conflit d'intérêts a été réglé en sortant des bureaux du Procureur général à Québec le Directeur des poursuites criminelles et pénales.

Il nous semble que c'est plutôt le Commissaire au lobbyisme qui serait en apparence de conflit d'intérêts s'il obtient cette compétence, puisque c'est lui qui prépare le rapport d'enquête et y joint ses recommandations de poursuite.

À notre avis, il est beaucoup plus sage de laisser ce champ d'application entre les mains du Directeur des poursuites criminelles et pénales.

La CSN se prononce contre la recommandation 9.

Recommandation 10 du commissaire :

Tout comme le prévoit la Loi fédérale sur le lobbying, le Commissaire au lobbying propose donc que le délai de prescription pour prendre une poursuite pénale en vertu de la loi sur le lobbying soit établi à cinq ans à compter de la connaissance de la perpétration de l'infraction et à pas plus de dix ans de la date de la perpétration de l'infraction.

« La Loi sur le lobbying ne fixe aucun délai de prescription particulier pour les infractions qui y sont décrites. Le délai de prescription établi par l'article 14 du Code de procédure pénale doit donc s'appliquer. Conformément à cette disposition, toute poursuite pénale se prescrit par un an à compter de la date de la perpétration de l'infraction. Toutefois, ajoute le deuxième alinéa de ce même article, la Loi peut fixer un délai différent ou fixer le point de départ de la prescription à la date de la connaissance de la perpétration de l'infraction ou à la date où se produit un événement déterminé par la Loi. »

Aucune raison ne justifie pourquoi le délai d'un an, à partir de la perpétration de l'infraction, prévu à l'article 14 du Code de procédure pénale devrait être différent pour la loi sur le lobbying.

Cette recommandation n'est appuyée sur aucun exemple. Aucun dossier ne nous permet de savoir combien d'infractions à la loi n'ont pu être sanctionnées à cause du délai de prescription d'un an.

Devant l'absence de données concrètes justifiant une telle modification à la loi, la CSN ne voit pas de raison de modifier la loi.

La CSN s'oppose à la recommandation 10.

Recommandation 13 du commissaire :

Il est recommandé que le délai de prescription pour les mesures disciplinaires puisse être le même que celui qui est recommandé pour les poursuites pénales ou la réclamation de la contrepartie. Ce délai de prescription pourrait être de cinq ans à compter de la connaissance du manquement et de pas plus de dix ans de la date du manquement.

D'abord, rappelons ici que c'est le Commissaire au lobbying qui a le pouvoir d'imposer une mesure disciplinaire à un lobbyiste qui ne se conforme pas à la loi.

Au cours des 5 premières années d'application de la loi, aucune mesure disciplinaire n'a été imposée par le commissaire.

Encore une fois, cette recommandation n'est appuyée sur aucune donnée fiable démontrant qu'il y a eu des difficultés dans l'application de la loi.

La CSN s'oppose à la recommandation 13.

Recommandation 14 du commissaire :

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

Il s'agit de la recommandation la plus importante du commissaire. Il est ainsi étonnant de constater qu'il ne s'agit pas de sa 1^{ère} recommandation, mais de sa 14^{ème}.

La mise en œuvre de cette loi passe davantage par la sensibilisation et l'éducation auprès de la population que par des fonctions d'inquisition, de coercition ou d'enquêtes sur des renseignements déguisés.

À notre avis, cette recommandation mérite un appui important du ministre de la Justice et des parlementaires afin de démontrer qu'il y a une volonté réelle de bien faire connaître et comprendre cette loi.

La CSN appuie la recommandation 14.

Positions de la CSN sur le Rapport du ministre de la Justice

En terminant, nous tenons à faire connaître notre position relativement aux interpellations faites par le ministre dans son rapport de juin 2007 sur la mise en œuvre de la loi.

L'intention d'influencer

Le ministre semble vouloir retirer de l'article 2 de la loi, le caractère subjectif du critère intentionnel retenu pour qualifier une communication d'activités de lobbyisme.

À notre avis, une telle modification aurait pour effet de transformer l'objet même de la loi, puisqu'il est primordial de savoir lorsqu'une personne interpelle un titulaire de charges publiques s'il avait vraiment l'intention de l'influencer ou s'il s'agissait de prises de renseignements objectifs.

Nous n'avons vu aucune décision rendue par les tribunaux qui ferait état de difficultés rencontrées dans l'interprétation de cette disposition qui, rappelons-le, a fait l'objet d'un consensus, à l'époque, au sein de l'Assemblée nationale.

L'expression « pour une partie importante des activités »

Le ministre nous indique à la page 16 de son rapport ce qui suit :

« Une personne est un lobbyiste d'entreprise ou un lobbyiste d'organisation au sens de la Loi, si elle exerce des activités de lobbyisme au sein d'une entreprise ou d'une organisation "pour une partie importante" de son emploi ou de sa fonction. Ce critère a fait l'objet de deux avis d'interprétation publiés par le Commissaire au lobbyisme en application de l'article 52 de la Loi (avis nos 2003-01 et 2005-07).

[...]

Dans un premier avis, le Commissaire a repris cette norme du 20 %. Toutefois, dans un deuxième avis qui se substitue au premier, le commissaire propose deux tests. L'un est qualitatif et est basé sur l'importance relative de la communication. L'autre est quantitatif et tient plutôt compte du temps consacré à la préparation et au suivi des activités de lobbyisme. Malgré ces deux avis, l'expression "pour une partie importante" soulève encore des difficultés d'application. »

À notre avis, le critère quantitatif mérite d'être revu puisque le Commissaire au lobbyisme lui donne une interprétation beaucoup trop restrictive. Le commissaire applique un ratio de 12 jours/année financière pour déterminer ce que signifie une partie importante des activités de lobbyisme.

Ce critère de 20 % devrait être, selon nous, applicable sur une base de jours ouvrables/année afin de représenter de façon plus réaliste ce que signifie une partie importante des activités de lobbyisme.

L'expression « dans le cadre de »

Le commissaire considère que les activités tenues dans le cadre d'une commission parlementaire, une consultation publique ou des états généraux (éducation, forêt, santé, etc.) ne constituent pas des activités de lobbyisme selon la loi. Par contre, les activités entourant la préparation ou le suivi de tels événements constituent, selon lui, des activités de lobbyisme qui doivent être

inscrites au registre. Nous sommes en désaccord avec cette interprétation puisque les activités qui précèdent et suivent ces événements constituent un tout indissociable.

La CSN se prononce pour l'opportunité de confirmer au commissaire plutôt qu'à la conservatrice la tenue du registre du lobbyiste.

Conclusion

En instituant la loi sur le lobbying, le gouvernement voulait protéger l'état des tactiques détournées, voire illégales, ainsi que l'emploi des contacts privilégiés par les lobbyistes afin d'obtenir des subventions, contrats ou modifications législatives pour des clients.

L'actualité entourant le scandale des commandites a fait état de situations mettant en question de telles pratiques. Par ailleurs, une grande confusion règne et a pour effet de mettre dans le même panier trafic d'influence, conflit d'intérêts, corruption et influence des groupes, syndicaux, environnementaux et communautaires.

Selon nous, pour éviter cette confusion, il faut revenir au jeu de base démocratique en excluant de la loi les groupes syndicaux et organismes à but non lucratif, pour ainsi permettre un libre exercice d'association ou d'expression.

Ensuite, on peut raisonnablement penser qu'il serait illusoire de croire que le simple encadrement des lobbyistes-conseils ou d'entreprise permettrait d'éviter des trafics d'influence et des cas de corruption.

Il faut donc opposer des dispositifs légaux, renforçant le droit de loyauté et les obligations éthiques des titulaires de charges publiques. À ce titre, ces titulaires ne devraient-ils pas divulguer toutes les sollicitations dont ils sont l'objet et même divulguer les contacts qu'ils initient?

Nous le répétons, ce sont les titulaires de charges publiques qui seraient les mieux placés pour garantir la transparence.

Nous l'avons dit, la loi sur le lobby poursuit un objectif noble soit celui de la transparence, mais par de mauvais moyens. Il est temps de revoir cette loi afin qu'elle donne les résultats auxquels nous sommes en droit de nous attendre.