

CFP - 010M
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 à la Commission des finances publiques

Dans le cadre des

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

Par

Martine Hébert, présidente
Martine Hébert Communication et affaires publiques Inc.

Le 14 avril 2008

Table des matières

Qui sommes-nous?	3
Introduction	4
1. Une loi discriminatoire... ..	5
1.1 Le champ d'application de la Loi : les bons et les méchants!	5
1.2 Les obligations conférées aux différents types de lobbyistes : deux poids deux mesures!	6
1.3 La « burqa déontologique »	8
2. Le registre : un casse-tête de mille morceaux.....	9
2.1 Le contenu des déclarations ou la transparence plus que transparente... .	9
2.2. http://??? ou la complexité du système informatique du registre	10
2.3 Écho-lobby ou les préjudices liés à l'inscription au registre	11
3. De la légitimité du lobbying.....	13
3.1 Le lobbying : légitime pour qui?	13
3.2 Le caractère pénal de la Loi : lobbyisme ou banditisme?	14
4. Le « purgatoire » d'après mandat	16
5. La gestion bicéphale de la Loi.....	17
6. L'universalité de la bonne foi... ..	18
Conclusion	19

Qui sommes-nous?

Martine Hébert a ouvert son cabinet spécialisé en affaires publiques en 2001. Elle est titulaire d'une maîtrise en sciences économiques et d'études en sciences juridiques et est signataire du rapport intitulé *Portrait des activités de lobbyisme au Québec*.

Auteure du livre *Les secrets du lobbying*, premier ouvrage pratique publié sur la question au Québec, elle possède 15 années d'expérience en matière de relations publiques et gouvernementales. Elle a acquis ces compétences en occupant diverses fonctions telles que : consultante en affaires publiques pour plusieurs organisations, attachée politique dans divers cabinets ministériels et directrice des affaires gouvernementales dans des associations professionnelles.

En plus d'accompagner ses clients dans leurs relations publiques et gouvernementales, elle effectue des tournées de conférences pour plusieurs associations prestigieuses au Québec et au Canada.

Enfin, depuis septembre 2006, elle enseigne les relations gouvernementales à l'Université de Montréal.

Pour nous joindre :

Martine Hébert, présidente

Martine Hébert Communication et affaires publiques Inc.

Tél : (514) 813-2082

Courriel : lobby@martinehebert.com

Site Internet : www.martinehebert.com

Introduction

C'est avec un vif intérêt que nous avons pris connaissance des rapports déposés par le ministre de la Justice et le Commissaire au lobbying du Québec dans le cadre de la révision quinquennale de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying.

Cette Loi, adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale, reconnaît dans son article premier la légitimité du lobbying. Or, au terme de six années d'application, notre expérience personnelle de même que les quelque deux cents séminaires de formation en relations gouvernementales que nous avons donnés aux quatre coins du Québec nous ont permis de constater à quel point le lobbying, cet outil démocratique indispensable, est encore méconnu et ostracisé dans notre société.

C'est dans cette perspective que le présent exercice de révision s'avérât plus que nécessaire. En effet, il concerne une Loi qui, rappelons-le, fut adoptée à la hâte à la suite d'un scandale isolé, conduisant ainsi à un résultat comportant plusieurs lacunes. Le gouvernement de l'époque s'était d'ailleurs empressé de la qualifier de loi « la plus sévère au monde », donnant ainsi à croire que les relations gouvernementales étaient à ce point empreintes de corruption et que cette corruption était à ce point répandue au Québec qu'il fallait administrer un remède de cheval pour l'en purifier. Pourtant, lorsque l'on compare le Québec à nombre d'autres sociétés, on ne peut que constater à quel point nous vivons dans une société exemplaire.

C'est pourquoi, six ans après son adoption, nous estimons qu'il est temps de revoir la Loi de façon sereine. Sans remettre en question sa finalité, il est temps de se demander d'une part si ses dispositions sont cohérentes avec l'esprit de son premier article – qui atteste de façon non équivoque la légitimité du lobbying – et d'autre part si elles servent réellement la transparence recherchée.

Pour ce faire, nous examinerons certaines recommandations émises par le Commissaire au lobbying dans son rapport. À cet égard, précisons que nous vouons notre respect au Commissaire, M. André Côté, de même qu'à l'institution qu'il dirige. Tous en conviendront, la mise en œuvre d'une telle loi n'est certes pas chose facile. Dans cette perspective, nos commentaires visent donc à apporter un éclairage complémentaire aux questionnements soulevés en vue de favoriser une meilleure adaptation de la Loi aux réalités vécues sur le terrain.

Ainsi, dans un premier temps, nous traiterons de la discrimination et des iniquités contenues dans la Loi. Ensuite, nous aborderons les difficultés liées à son application, soit l'inscription au registre. Enfin, avant d'aborder quelques recommandations accessoires, nous traiterons de la légitimité du lobbying et des préjudices qu'engendrent et renforcent plusieurs des dispositions actuelles de la Loi.

1. Une loi discriminatoire...

La Loi comporte plusieurs dispositions discriminatoires tant à l'égard de son champ d'application qu'au chapitre des obligations qu'elle confère aux différents types de lobbyistes. Dans la présente section, nous démontrerons comment son caractère discriminatoire pose ombrage à sa finalité : la transparence.

1.1 Le champ d'application de la Loi : les bons et les méchants!

À l'heure actuelle, la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme exclut plusieurs lobbyistes d'organisation de son champ d'application. Plusieurs coalitions et organismes à but non lucratif (OBNL), pourtant très actifs en matière de lobbying, n'y sont pas assujettis. Il s'agit là d'un élément fondamental du caractère discriminatoire de la Loi qui, comme le souligne lui-même le ministre de la Justice dans son rapport, « (...) 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" »¹.

On peut effectivement se demander pourquoi, en matière d'environnement ou de santé par exemple, des organisations très actives dans les enceintes gouvernementales et sur la place publique ne sont pas tenues de s'inscrire au registre public des lobbyistes alors que des lobbyistes-conseils, œuvrant sur le même sujet, auprès des mêmes instances, sont tenus de le faire.

À notre avis, cette ségrégation contenue dans la Loi émane de la croyance archaïque selon laquelle le lobbying est l'apanage d'un monde interlope privilégiant les intérêts individuels au détriment de l'intérêt public. Or, rappelons d'abord que notre société comporte une foule de lois, de règlements et de règles déontologiques et éthiques en tout genre qui encadrent le travail des titulaires de charges publiques. Ensuite, il serait ignominieux de prétendre que nos titulaires de charges publiques et les relationnistes québécois sont à ce point dénués d'éthique et de jugement qu'ils sont constamment en proie à la corruption et au patronage.

Sans compter que l'exclusion de plusieurs OBNL et coalitions de la Loi reflète la l'image primitive qui continue d'imprégner l'imaginaire collectif à l'égard des OBNL. Penser que les OBNL d'aujourd'hui sont tous dénués d'intérêts corporatistes serait nier une réalité bien présente. Il suffit d'ouvrir les journaux – tant locaux qu'internationaux – pour constater que plusieurs des OBNL actifs

¹ *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.

auprès des instances gouvernementales sont très loin des petites œuvres caritatives du siècle dernier...

Cette réflexion nous amène à un autre point qu'il est essentiel de souligner car il est souvent utilisé, de façon plus ou moins directe, pour justifier cette stigmatisation créée par la Loi : existerait-il un lobbying plus noble (celui mené par des OBNL notamment) et un lobbying moins noble (celui mené par des entreprises par exemple)?

Nous sommes d'avis qu'il faut demeurer prudent à l'égard de telles assertions. À titre d'exemple, on peut se demander si l'octroi à une entreprise d'une subvention lui permettant de créer cent emplois - qui feront vivre autant de familles - est plus ou moins noble que le financement d'une maison de jeunes dans un quartier. Depuis quand le Québec serait-il devenu une société où tout un chacun pourrait décréter, selon ses valeurs ou ses préférences individuelles et subjectives, qui sont les bons (qui devraient avoir accès au gouvernement) et les méchants (qui ne le devraient pas)? Cela reviendrait à faire fi des principes fondamentaux édictés dans une loi qui, rappelons-le, vise à rendre plus transparentes les activités de lobbyisme au Québec.

Ce qui fait la beauté de notre société, c'est justement cet équilibre – perfectible, nous en convenons – entre les décisions de l'État et la réponse aux besoins diversifiés, voire opposés, exprimés par des milliers de citoyens et d'organisations.

Autrement dit, si le Québec est aujourd'hui doté d'une stratégie de développement durable relativement cohérente et viable, c'est justement parce que des acteurs aux visions parfois opposées ont fait valoir leurs points de vue auprès du gouvernement, dans le cadre d'échanges harmonieux et civilisés.

Pour l'ensemble de ces raisons, nous croyons qu'il est nécessaire d'assurer une application uniforme de la Loi et dénuée de jugements de valeurs passéistes et subjectifs. À cet égard, nous sommes entièrement en accord avec les recommandations n° 2 et n° 3 du Commissaire qui visent à corriger cette lacune en assujettissant un plus grand nombre de coalitions et d'OBNL à la Loi.

1.2 Les obligations conférées aux différents types de lobbyistes : deux poids deux mesures!

Si le caractère discriminatoire de la Loi s'exprime par l'exclusion de plusieurs lobbyistes de son champ d'application, il en va de même en ce qui a trait aux obligations conférées aux différents types de lobbyistes qui y sont assujettis par lesquelles on applique la règle du « deux poids, deux mesures ».

Dans ses recommandations, le Commissaire suggère de modifier les articles 14 à 16 de la Loi afin de fixer le délai pour produire une déclaration initiale à

10 jours pour les lobbyistes-conseils et à 30 jours pour les lobbyistes d'organisation ou d'entreprise. Cette recommandation s'appuie notamment sur la volonté d'assurer une meilleure portée au principe de transparence. Si tel est le cas, nous devons nous demander pourquoi les délais imposés aux lobbyistes-conseils devraient être plus courts que ceux qui accordés aux lobbyistes d'organisation ou d'entreprise. En effet, il nous semble qu'une telle logique pourrait laisser croire que les activités exercées par les lobbyistes-conseils sont davantage répréhensibles ou suspectes, et ce, au point où il faut, au nom de la transparence, leur appliquer un traitement différent de celui qui est accordé aux autres lobbyistes.

Certains argueront que l'implication du plus haut dirigeant dans le processus d'inscription des lobbyistes d'organisation ou d'entreprise leur rend la tâche plus difficile et que, par conséquent, cela commande des délais supplémentaires. Or, ce raisonnement ne tient pas compte de la réalité des lobbyistes-conseils qui se reflète d'ailleurs dans les statistiques du registre.

En effet, l'étude que nous avons produite² pour le Commissaire au lobbyisme montre bien qu'en 2007, les lobbyistes-conseils – comptant pour 29 % des lobbyistes inscrits au registre – ont effectué 60 % des inscriptions au registre (soit 1417), alors que les lobbyistes provenant d'organisations en comptaient 27 % (soit 656) et les lobbyistes d'entreprise 14 % (342). Sans nier les difficultés vécues par les lobbyistes d'organisation ou d'entreprise, nous pensons que ces données prouvent clairement que les inscriptions au registre représentent un fardeau tout aussi imposant pour les lobbyistes-conseils : ils produisent 200 % plus d'inscriptions que les lobbyistes d'organisation et 400 % de plus que les lobbyistes d'entreprise! Devant ces faits, outre l'injustice que cela créerait, nous ne voyons pas ce qui pourrait justifier que l'on impose des délais d'inscription plus courts aux lobbyistes-conseils.

Nous sommes d'avis que, si le législateur souhaite assurer une meilleure portée au principe de transparence, la Loi ne doit pas créer des iniquités qui risqueraient d'imposer un fardeau discriminatoire aux lobbyistes-conseils ni privilégier ou pénaliser certaines catégories de lobbyistes. Si le législateur souhaite éliminer les obstacles liés à l'implication des plus hauts dirigeants dans l'inscription des lobbyistes d'organisation et d'entreprise, il nous apparaîtrait plus efficace qu'il le fasse directement, en assouplissant ces dispositions dans la Loi.

En clair, le « deux poids deux mesures » risquerait de nous éloigner davantage de la transparence recherchée, sans apporter de solution efficace aux difficultés vécues par les organisations et les entreprises à l'égard des responsabilités confiées à leur plus haut dirigeant.

² Martine Hébert, *Portrait des activités de lobbyisme au Québec*, étude produite pour le compte du Commissaire au lobbyisme du Québec, mai 2007, p. 23 et 29.

C'est pourquoi nous sommes en désaccord avec toute proposition qui viendrait imposer des règles discriminatoires aux lobbyistes-conseils et nous recommandons que :

- la Loi soit amendée afin de conférer les mêmes obligations (et/ou exemptions) à tous les lobbyistes qui y sont assujettis;
- les obligations conférées aux plus hauts dirigeants dans le processus d'inscription des lobbyistes d'organisation et d'entreprise soient abrogées.

1.3 La « burqua déontologique »

Toujours concernant le caractère discriminatoire de la Loi, nous ne pourrions passer sous silence la tendance chez certains professionnels membres d'ordres professionnels de se soustraire aux obligations de la Loi en se réfugiant sous ce que nous pourrions qualifier de « burqua déontologique ».

En effet, nombre d'ingénieurs, de comptables, d'avocats ou d'architectes se réfugient tantôt derrière leur code de déontologie, tantôt derrière leur titre professionnel ou encore derrière les actes qui leurs sont réservés afin de justifier leur refus de s'inscrire au registre public lorsqu'ils exercent des activités de lobbyisme au sens de la Loi.

S'il est vrai que les professionnels sont régis par des règles déontologiques strictes, il en va ainsi des relationnistes membres d'associations reconnues qui sont également tenus en vertu de leur code de déontologie de garantir la confidentialité à leurs clients.

Ainsi, dans la perspective où l'on souhaite une application uniforme de la Loi, des efforts devraient donc être entrepris afin de la faire respecter par l'ensemble des professionnels qui y sont assujettis. Le cas échéant, dans un même dossier, qu'est-ce qui justifierait qu'un lobbyiste-conseil soit tenu de s'inscrire au registre – au mépris du lien de confidentialité qui l'unit à son client et de ses règles déontologiques – alors qu'un avocat ou un ingénieur affectés au même dossier ne seraient pas tenus de le faire?

2. Le registre : un casse-tête de mille morceaux

L'idée que l'inscription au registre public des lobbyistes soit un processus fastidieux exigeant beaucoup de patience et de détermination est devenu une lapalissade. Nous nous en voudrions toutefois de ne pas souligner la bonne volonté et la courtoisie du personnel du registre à l'égard de ceux qui tentent de s'inscrire et de se conformer à la Loi.

Il n'en demeure pas moins que l'inscription au registre représente un véritable casse-tête, tant au chapitre du contenu des déclarations et de la complexité de sa plate-forme informatique qu'au niveau des préjudices subis par les lobbyistes qui s'y inscrivent.

2.1 Le contenu des déclarations ou la transparence plus que transparente...

En ce qui a trait au contenu des déclarations, le niveau de précision des informations exigées dans le libellé des mandats inscrits au registre est sans contredit un élément fondamental de la grogne des lobbyistes.

La plupart des inscriptions faisant l'objet d'un refus ou de demandes de modifications systématiques, le personnel du registre se retrouve souvent à dicter mot à mot ce qu'il faut écrire dans la description des mandats. On comprend ainsi que, pour plusieurs, cela est perçu comme de l'ingérence dans le travail et la responsabilité des lobbyistes.

Ce mécontentement est exacerbé par le fait que, d'après plusieurs lobbyistes, le personnel du registre n'est pas toujours suffisamment formé à ce qu'est la pratique du lobbying. Cela conduit, par exemple, à l'inscription de libellés de mandats qui ne traduisent pas toujours la réalité, à de la suspicion lorsqu'une organisation ou un lobbyiste n'a pas de mandats enregistrés ou encore à des réponses contradictoires lorsqu'on fait appel au personnel du registre pour obtenir certaines informations. Tout cela, sans compter les nombreux échanges nécessaires avec le personnel du registre pour en arriver à un libellé satisfaisant aux critères imposés, mais ne reflétant pas toujours la réalité.

Par ailleurs, on peut se questionner sur la pertinence de divulguer plusieurs des informations exigées par la Loi. Pensons par exemple aux moyens qui seront utilisés par les lobbyistes pour communiquer avec les titulaires de charges publiques ou à la nature des fonctions du titulaire d'une charge publique. Dans le premier cas, puisqu'il est évident que les activités de lobbyisme nécessiteront des communications à la fois orales et écrites, afin d'éviter de devoir modifier les inscriptions au quotidien, il est normal que les lobbyistes inscrivent tous les moyens prévus au formulaire du registre. On peut donc se questionner fortement sur la pertinence de maintenir l'obligation de fournir de telles informations.

Dans le second cas, concernant la nature de la fonction des titulaires de charge publique, le même raisonnement s'applique. Il est presque assuré qu'une démarche entreprise par un lobbyiste nécessitera de rencontrer plusieurs responsables au sein d'un ministère. En outre, à l'exception des fonctions supérieures, un lobbyiste ne connaît pas toujours la fonction des personnes avec qui il traite. Afin de ne pas se retrouver en infraction, les lobbyistes cocheront donc toutes les options offertes par le registre.

Il en va ainsi de l'obligation qui est faite aux lobbyistes-conseils de déclarer leurs honoraires. D'une part, il est quasi impossible de déterminer à l'avance le coût d'une démarche de relations gouvernementales. Plusieurs facteurs peuvent influencer quotidiennement les actions qui seront menées. Pensons aux changements de personnel au sein des ministères, aux remaniements ministériels, aux changements dans les orientations ministérielles, aux multiples paliers hiérarchiques impliqués dans le processus décisionnel des ministères, aux facteurs d'influence externe tels que l'opinion publique, les acteurs concernés, les avis d'experts, etc.

Ainsi, on comprend facilement que, pour les lobbyistes, prévoir à l'avance leurs démarches et les coûts qu'elles engendreront relève davantage de l'art divinatoire que de la transparence.

Voilà donc trois exemples probants qu'il peut être hasardeux de faire preuve de trop de ferveur dans la recherche de transparence. À vouloir être plus transparent que transparent, on finit par passer à côté de l'objectif recherché.

Nous sommes donc en désaccord avec toute modification à la Loi qui viendrait alourdir les exigences relatives au contenu des déclarations. Nous recommandons en outre qu'un comité de travail soit formé, comité impliquant des lobbyistes ainsi que du personnel du bureau du Commissaire et du registre, afin de revoir l'ensemble des exigences relatives aux déclarations des lobbyistes.

2.2. [http://??? ou la complexité du système informatique du registre](#)

Plusieurs lobbyistes l'ont noté, le système informatique du registre est fort complexe et peu convivial.

D'abord, notons que l'inscription des déclarations en ligne exige de passer chez un notaire afin d'obtenir une certification d'identité. Par la suite, après moult opérations (qu'il nous serait difficile de vous rapporter ici tant il nous a été difficile de comprendre ce que nous faisons), un certificat de signature électronique est attribué aux déclarants afin qu'ils puissent effectuer leurs inscriptions en ligne. Tout ceci ne représente que le début du chemin long et sinueux menant à l'inscription ou à la modification d'une déclaration ou d'un mandat. Entre la déclaration initiale, les avis de modification et les renouvellements d'inscription

avec ou sans la récupération de la dernière inscription et la transmission avec ou sans brouillon, enregistré ou non, des formulaires, l'aide apportée par le personnel du registre est plus que précieuse.

Cela sans compter que les déclarants doivent, dans chacune de ces opérations, remplir le formulaire du registre, ce qui ne se fait pas sans heurts compte tenu de ses nombreux caprices. En effet, comme le note le ministre de la Justice dans son rapport, « 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 »³... Ajoutons à cela le fait qu'il est impossible de n'imprimer qu'une seule page du formulaire et qu'à chaque correction, l'ensemble du formulaire d'inscription doit être imprimé; nous comprenons donc aisément pourquoi les lobbyistes peuvent être irrités par le registre. Cette complexité explique d'ailleurs pourquoi certaines organisations ont dû confier cette tâche à des avocats, alors que d'autres ont un personnel spécifiquement affecté à leurs inscriptions, lesquelles comptent dans certains cas plus d'une centaine de pages.

Or, les transactions bancaires sur Internet sont beaucoup plus simples, alors qu'elles présentent des risques beaucoup plus élevés qu'une inscription au registre du lobbying. Il y aurait peut-être lieu de s'en inspirer afin de faciliter l'enregistrement des déclarations sur le registre. Un tel exercice permettrait non seulement de faciliter la tâche aux lobbyistes qui s'inscrivent, mais également de moins décourager ceux qui devront le faire.

À ces égards, la mise sur pied d'un comité de travail composé d'usagers du registre nous apparaît comme une avenue de solution à envisager. Par ailleurs, compte tenu des menaces posées à la transparence recherchée, nous recommandons que le niveau de précision et la quantité d'informations exigées de la part des déclarants soient revus et simplifiés.

2.3 Écho-lobby ou les préjudices liés à l'inscription au registre

Outre le temps et les coûts associés au processus d'inscription au registre, des préjudices beaucoup plus graves sont subis par des lobbyistes qui tentent de bonne foi de se conformer à la Loi. En effet, trop souvent, le registre est utilisé comme un instrument de voyeurisme donnant lieu à des manchettes dignes de ce que l'on pourrait qualifier davantage d'Écho-lobby que de l'information d'intérêt publique.

Récemment encore, les titres de certains médias concernant des personnes tenues de s'inscrire au Registre des lobbyistes pour exercer légalement des activités de lobbyisme donnent à penser qu'une chasse aux sorcières s'est

³ 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. 17.

ouverte. À cela sont venues s'ajouter les déclarations malencontreuses émises par certains titulaires de charges publiques – déclarations basées sur des exemples de lobbyistes inscrits au registre – qui enfoncent davantage le clou en faisant apparaître des monstres là où il n'y en a pas. De tels agissements contribuent à renforcer les perceptions négatives qui hantent l'imaginaire collectif à l'égard du lobbying en plus d'accentuer les craintes que pourraient avoir certaines organisations à l'idée de se retrouver associées à des lobbyistes dans les médias et d'en subir les préjudices qui en découlent.

Sans compter que ces événements médiatiques malheureux risquent aussi de miner l'objectif de transparence visé par la Loi, en incitant plusieurs personnes à ne pas s'y conformer pour ne pas risquer de se voir retirer un contrat ou de se faire lapider sur la place publique.

S'agit-il là du fruit d'une méconnaissance de la Loi et de ses fondements ou d'une réaction hypocondriaque à une maladie imaginaire? Peu importe la réponse, nous croyons qu'une sérieuse mise au point s'impose.

À cet égard, nous estimons premièrement qu'il est impératif d'amender la Loi afin de confier clairement au Commissaire le mandat d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes éducatifs relatifs non seulement aux exigences de la Loi (recommandation n° 14 du Commissaire), mais également à l'utilité et à la légitimité du lobbying dans notre société démocratique. Nous croyons qu'une telle formation devrait être donnée aux parlementaires, aux autres titulaires de charge publique de même qu'au personnel des organismes gouvernementaux concernés ainsi qu'aux représentants des médias.

Deuxièmement, toute cette réflexion nous amène à aborder la question des ordonnances de confidentialité. Dans son article 49, la Loi prévoit que le Commissaire peut émettre des ordonnances de confidentialité. Cependant, comme on peut le lire en page 71 du rapport du Commissaire, le législateur a encadré l'exercice de ce pouvoir de façon très stricte. Si bien qu'en six ans, seulement 7 ordonnances de confidentialité ont été émises. Compte tenu des préjudices subits par nombre de lobbyistes suite à leur inscription au registre, on peut comprendre que la rigidité des dispositions actuelles concernant les ordonnances de confidentialité représente un obstacle important à l'objectif de transparence. En effet, on peut présumer que nombre de lobbyistes pourraient être tentés de ne pas s'inscrire au registre devant la quasi-impossibilité d'obtenir une ordonnance de confidentialité qui leur permettrait de se prémunir (de même que leur client, leur organisation ou leur entreprise) contre de tels assauts médiatiques.

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

3. De la légitimité du lobbying...

Nous l'avons vu, le lobbying est un moyen légitime et fondamental d'exercice de la démocratie, comme le stipule très clairement l'article 1 de la Loi adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale du Québec en 2002. Cependant, comme nous le verrons dans les pages qui suivent, plusieurs autres dispositions de la Loi s'inscrivent en porte-à-faux avec cette affirmation.

3.1 Le lobbying : légitime pour qui?

Dans un premier temps, il importe de revenir brièvement sur les fondements des relations gouvernementales dans notre démocratie.

Certes, au cours des dernières années, plusieurs événements ont contribué à renforcer les mythes péjoratifs entourant le lobbying. Cependant, il y a un danger à confondre le lobbying avec la corruption, le patronage ou le détournement de fonds publics. Les lobbyistes ne sont pas des suppôts de Satan comme plusieurs tentent de le laisser croire...

Faut-il rappeler que le lobbying est nécessaire au maintien d'un climat social harmonieux dans toutes les nations démocratiques? En effet, les relations gouvernementales permettent la discussion entre les parties conduisant à la recherche de compromis et à l'ébauche de solutions concertées. Autrement dit, sans ces arbitrages nécessaires dans toute société, nous assisterions à une série d'affrontements sur la place publique, menant à des débats contreproductifs et perturbant inutilement le climat social. C'est d'ailleurs là l'essence même du lobbying : permettre aux parties de se rapprocher et favoriser une compréhension mutuelle accrue.

Deuxièmement, le lobbying représente un excellent moyen pour le gouvernement d'obtenir de l'information branchée sur la réalité du terrain, information qu'il ne pourrait pas nécessairement obtenir de sources gouvernementales. Quand on songe au rythme effréné auquel évoluent nos sociétés démocratiques, ce rôle informatif des relations gouvernementales est plus que nécessaire pour permettre au gouvernement de prendre des décisions qui tiennent compte de notre évolution.

Troisièmement, comme citoyen, on peut se demander qui voudrait vivre dans un État où seuls les fonctionnaires décideraient de tout? Autrement dit, pourrait-on vraiment qualifier notre société de démocratique s'il n'était pas possible d'influencer les décisions prises par nos élus autrement que lors des scrutins, tous les quatre ans?

Ce ne sont là que de brefs éléments de réflexion qui nous permettent de mettre en lumière le rôle essentiel et indispensable joué par les relations gouvernementales dans toutes les démocraties.

Pourtant, nous l'avons exprimé précédemment, les manchettes récentes concernant des lobbyistes inscrits au registre et l'interprétation qui en est faite contribuent à accréditer les mythes péjoratifs entourant le lobbying, contrevenant ainsi à l'esprit même de la Loi. Des actions énergiques et immédiates doivent donc être entreprises afin d'enrayer cette spirale d'inquiétudes qui menace d'enliser notre société et notre démocratie dans un faux débat et de paralyser son avancement.

Ainsi, puisque le législateur reconnaît lui-même la légitimité du lobbying dans l'article 1 de sa loi, nous estimons que le mandat du Commissaire devrait aussi inclure toute action (ex. : campagnes d'information, organisation d'activités ou autres) 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 »⁴.

3.2 Le caractère pénal de la Loi : lobbyisme ou banditisme?

Nous l'avons vu au fil de ce mémoire, certaines dispositions de la Loi contribuent à renforcer la réputation peu enviable du lobbying. Parmi ces dispositions, nous sommes particulièrement préoccupés par celles qui confèrent un caractère pénal aux infractions commises en vertu de la Loi. Précisons d'emblée que nous ne sommes pas juriste et que nous avons conscience de la nécessité pour le législateur de prévoir diverses mesures visant à en assurer le respect. Cependant, de là à assujettir les lobbyistes fautifs aux mêmes traitements que ceux qui sont infligés à nombre de criminels et de fraudeurs, il nous semble que cela est grandement exagéré et vient, encore une fois, renforcer la perception voulant que le lobbying soit répréhensible, voire indésirable dans notre société.

En effet rappelons que dans la perception populaire comme dans plusieurs ouvrages juridiques, « le terme droit pénal réfère à toutes les infractions dans le Code criminel et dans les textes de lois criminelles créées par le Parlement fédéral »⁵ (nous soulignons).

De plus, « le Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle précisait que le but fondamental de la justice pénale devrait être de protéger tous les membres de la société, y compris le délinquant, d'une conduite nuisible ou dangereuse »⁶ (nous soulignons).

Or, actuellement, les poursuites intentées contre des lobbyistes en vertu de la Loi sont confiées au Procureur général et sont assujetties au Code de procédure pénale. Cela revient donc à classer, sur la place publique, les lobbyistes qui

⁴ *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. 78.

⁵ Gisèle Côté-Harper et al., *Droit pénal canadien*, 3^e édition, Les Éditions Yvon Blais, 1989, p. 11.

⁶ *Id.*, p. 20.

commettent une infraction à une loi de nature administrative (par exemple en omettant de s'inscrire au registre public) au même rang que des délinquants qui ont une conduite nuisible ou dangereuse...

Ainsi, si le législateur reconnaît vraiment la légitimité du lobbying, il devrait amender la Loi afin de prévoir que les infractions commises en vertu de cette loi de nature administrative soient déférées à un tribunal administratif.

4. Le « purgatoire » d'après mandat

Les articles 28 à 30 de la Loi traitent de l'interdiction faite aux anciens titulaires de charges publiques d'exercer des activités de lobbyisme pour une période donnée. Nous sommes d'avis que ce « purgatoire » contribue à miner la confiance de la population envers nos institutions tant publiques que privées.

En effet, ces dispositions laissent croire que nos politiciens et nos fonctionnaires sont à ce point corrompus et immoraux qu'il est nécessaire de les faire passer par une période d'expiation avant de pouvoir exercer dans le secteur privé. Doit-on rappeler que les titulaires de charges publiques québécois font preuve d'une éthique exemplaire et qu'ils sont encadrés par une foule de lois et de règlements en tout genre assurant leur intégrité? Compte tenu de cela, en quoi est-ce nécessaire de leur imposer une telle restriction dans une loi sur le lobbying?

Par ailleurs, ces dispositions de la Loi démontrent de façon éloquente la méconnaissance de ce qu'est la pratique du lobbying en plus de renforcer les préjugés qui l'entourent. En fait, on laisse ainsi croire que le lobbying n'est qu'une affaire de copinage et de trafic d'influence et qu'une fois rendus dans le secteur privé à exercer des activités de lobbyisme, les titulaires de charges publiques se retrouveront dénués de toute éthique.

Il est dommage qu'afin de prémunir notre société contre une maladie imaginaire, on prive le secteur privé d'une main-d'œuvre compétente en même temps que la fonction publique et politique d'un personnel compétent qui pourrait servir l'État, mais qui choisit de ne pas le faire afin de ne pas s'en voir pénalisé par la suite.

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

5. La gestion bicéphale de la Loi

La gestion de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme est partagée entre la conservatrice du registre et le Commissaire au lobbyisme. Même si nous devons souligner le travail titanesque accompli tant par le personnel du Commissaire que par celui du registre, ce système bicéphale crée de la confusion chez les lobbyistes en plus de miner l'efficacité de la mise en œuvre de la Loi.

Comme le note le ministre de la Justice dans son rapport, « si ce mode de gestion facilitait au départ la mise en œuvre du registre et, par conséquent, l'application de la Loi, on peut s'interroger maintenant sur la nécessité de maintenir un tel partage. Pour les lobbyistes et les titulaires de charges publiques, il existe deux sources d'information, généralement complémentaires, parfois redondantes. De plus, ce mode de gestion sème de la confusion, car les lobbyistes et les titulaires de charges publiques ont tendance à confondre les rôles respectifs de la conservatrice et du commissaire. Pour la conservatrice, les interprétations de la Loi que fait le commissaire l'amènent à faire des modifications – parfois lourdes de conséquences – au système mis en place, dont elle est seule à rendre compte. Pour le commissaire, enfin, l'outil mis en place peut ne pas être toujours adapté à ses besoins »⁷.

Cela sans compter que dans la pratique, ce système bicéphale conduit aussi parfois à des situations quelque peu schizophréniques pour les lobbyistes. Par exemple, il arrive parfois que le bureau du Commissaire estime qu'une activité tombe sous la tutelle de la Loi alors qu'il est impossible de l'inscrire au registre, car il n'existe pas d'objets décrivant cette activité dans les formulaires du registre.

Pour l'ensemble de ces raisons, nous croyons que des actions devraient être entreprises afin de confier au Commissaire la responsabilité de la tenue du registre des lobbyistes.

⁷ Op. cit., note 3, p. 24.

6. L'universalité de la bonne foi...

Dans son rapport, en page 65, le Commissaire propose que la Loi soit « modifiée pour y ajouter que le Commissaire et les membres de son personnel ne peuvent être poursuivis pour une omission ou un acte posé de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions ». Nous croyons que cette présomption de bonne foi devrait également s'appliquer aux lobbyistes.

En effet, comme le reconnaît le ministre de la Justice lui-même à la page 15 de son rapport, « Outre la complexité que peut représenter pour certains le champ d'application de la Loi, que l'on retrouve par ailleurs dans les autres législations canadiennes sur le sujet, la Loi présente certaines difficultés d'application en raison de critères relativement imprécis ».

Autrement dit, si la Loi est jugée complexe par le ministre de la Justice lui-même et que l'équipe du Commissaire au lobbyisme, qui est composée de spécialistes de la Loi, juge nécessaire de ne pas être tenue responsable d'actes commis de bonne foi, il serait difficilement justifiable de ne pas accorder cette même présomption aux lobbyistes.

C'est pourquoi nous recommandons que la Loi prévoie que les lobbyistes ne puissent être poursuivis pour une omission ou un acte posé de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

Conclusion

En introduction au présent mémoire, nous affirmions qu'il était temps de revoir la Loi de façon sereine. En effet, sans vouloir remettre en question sa finalité, le contexte de scandale ayant entouré son adoption précipitée a donné lieu à un résultat comportant plusieurs lacunes importantes.

Six années plus tard, nous nous retrouvons avec une loi qui, bien qu'elle reconnaisse la légitimité du lobbying, comporte plusieurs dispositions discriminatoires stigmatisant tant les relations gouvernementales que les lobbyistes. Pensons par exemple à l'exclusion de certains OBNL et coalitions du champ d'application de la Loi ou aux obligations supplémentaires conférées aux lobbyistes-conseils qui viennent accrédiiter l'idée voulant qu'il y ait des « bons » et des « méchants » lobbyistes.

Pensons également au caractère pénal de la Loi qui vient classer les infractions commises en vertu d'une loi purement administrative au même rang que celles commises en vertu du Code criminel.

Pensons aussi aux difficultés vécues par les lobbyistes qui tentent de bonne foi de se conformer à la Loi en s'inscrivant au registre public mais qui se heurtent à sa complexité et subissent les préjudices liés à la diabolisation médiatique dont ils sont l'objet.

Voilà autant d'obstacles à la transparence recherchée. Voilà aussi autant d'exemples probants que ce n'est pas en durcissant la Loi que nous parviendrons à atteindre les objectifs visés.

En fait, nous avons la ferme conviction que cet exercice de révision de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme ne sera profitable que s'il permet d'uniformiser l'application de la loi, d'éliminer la discrimination envers les lobbyistes qui y sont assujettis et de redonner ses lettres de noblesse à l'exercice du lobbying dans notre démocratie.