

Loi sur la transparence et l'éthique
en matière de lobbyisme

Notes soumises à la
Commission des finances publiques
de l'Assemblée nationale du Québec

par

Ghislain Dufour
Conseiller principal, Le Cabinet de relations publiques NATIONAL
Ex-président, Conseil du Patronat du Québec

Mai 2008

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
1. Rapport du ministre de la Justice	2
2. Recommandations du Commissaire au lobbyisme.....	2
2.1 En accord	2
2.2 Interrogations.....	3
3. Questions qui ne font pas l'objet de recommandations du Commissaire	5
3.1 La description du mandat.....	5
3.2 Les ordonnances de confidentialité.....	6
3.3 La prise de rendez-vous	7
3.4 Les contrats.....	8
3.5 Tracasseries administratives	8
3.6 Les ex-titulaires de charges publiques.....	9
Conclusion.....	10

Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (Loi 80)

Notes soumises à la Commission des finances publiques, de l'Assemblée nationale du Québec — mai 2008

Monsieur le Président,

Je voudrais d'abord remercier les membres de cette Commission de l'invitation à venir m'entretenir avec vous de certains volets de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, six années après son adoption.

Je le ferai à titre personnel, le Cabinet de relations publiques NATIONAL s'exprimant à travers le mémoire qui vous sera soumis par l'Alliance des Cabinets de relations publiques.

...

Quinze minutes pour commenter tant le document du ministre de la Justice du 23 octobre 2007, que le rapport du Commissaire au lobbyisme et ses dix-sept recommandations, vous conviendrez que ça exige un effort de synthèse extraordinaire où l'on risque de ne pas aborder des grands pans de la Loi sous étude.

Je prendrai le temps qui m'est alloué pour :

1. Dire un mot sur le document du ministre de la Justice ;
2. Me positionner rapidement sur les dix-sept recommandations du Commissaire ;
3. Traiter plus particulièrement de six objets qui ne font pas l'objet de recommandations du Commissaire.

...

1. Rapport du ministre de la Justice

Sur le rapport du ministre de la Justice à l'Assemblée nationale, je serai très bref.

C'est un bon document, explicatif, direct, informatif, axé surtout sur les difficultés d'application de la Loi et qui vous fournit, à vous législateurs, l'information essentielle pour prendre vos décisions quant à modifier ou non la Loi.

Je suis tout à fait d'accord avec l'essentiel des recommandations du rapport, à savoir que vous fassiez des recommandations d'amendement à la Loi, notamment sur son champ d'application et le contenu des déclarations relatives aux activités de lobbyisme.

2. Recommandations du Commissaire au lobbyisme

Quant au Commissaire au lobbyisme, il fait dix-sept recommandations qui mériteraient un examen plus attentif que celui que je pourrai faire ce matin.

Je les regroupe selon que je suis « d'accord » ou selon mes « interrogations ».

2.1 En accord (10)

Il y a lieu d'être d'accord avec les recommandations suivantes :

- Exclure de l'application de la Loi les lobbyistes-conseils lorsque le titulaire d'une charge publique ne possède aucun pouvoir discrétionnaire dans les cas énumérés. (R-1)
- Assujettir un plus grand nombre d'organismes à but non lucratif à l'application de la Loi. (R-2)
- Obliger les lobbyistes qui mènent des activités de lobbyisme pour une coalition, à s'inscrire au registre. (R-3)
- Exclure de la définition de 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. (R-4)
- Exiger des lobbyistes qu'ils déclarent s'ils entendent utiliser comme moyen de communication « un appel au grand public ». (R-8)

N.B. : À condition que les OSBL soient également assujettis à la Loi...

- Prévoir qu'un lobbyiste ne peut exercer des activités de lobbyisme auprès d'un titulaire d'une charge publique, s'il n'est pas inscrit au registre relativement à ses activités dans les délais et selon les modalités prescrites par la Loi. (R-11)
 - Inscrire clairement dans la Loi 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. (R-14)
 - Prévoir à la Loi des règles d'intérim en cas d'absence ou d'empêchement d'agir du Commissaire au lobbyisme ou à la suite d'une démission de ce dernier de son poste. (R-15)
 - Ajouter à la Loi 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. (R-16)
- N.B. : Le même principe devrait s'appliquer aux lobbyistes...
- Prévoir que le Commissaire au lobbyisme doit, avant de commencer l'exercice de ses fonctions, prêter serment devant le Président de l'Assemblée nationale. (R-17)

2.2 Interrogations (7)

J'ai beaucoup de respect pour le Commissaire au lobbyisme, M. André Côté, et pour son travail, pas toujours facile. Je me permets seulement d'interroger certaines de ses recommandations.

- Modifier les délais actuels prévus à la Loi. (R-5)
 - Il n'y a pas lieu de modifier les délais actuels prévus à la Loi. Au moment du dépôt du projet de loi, en décembre 2002, nous avons justement plaidé en faveur des délais actuellement prévus à la Loi (30 jours), et demandé de revoir le délai alors proposé (10 jours). Nous avons obtenu gain de cause et nous ne voyons pas pourquoi le législateur modifierait aujourd'hui ce délai.
- 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. (R-6)
 - Cette demande est administrativement exagérée. Mais surtout, elle entre beaucoup trop dans la « vie privée » des organisations !

- Prévoir une période de référence pour les informations relatives aux anciennes fonctions de titulaires de charges publiques. Par exemple, le lobbyiste d'entreprise ou d'organisation pourrait avoir à déclarer toute charge publique dont il a été titulaire dans les dix ans précédant son inscription au registre des lobbyistes. (R-7)
 - On fait déjà la vie difficile aux ex-titulaires de charges publiques. Pourquoi exiger davantage encore ?

- 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 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 sur le lobbyisme* ou au *Code de déontologie* sont constatés. (R-8)
 - Pourquoi le Commissaire intenterait-il des poursuites pénales dans le cadre d'une loi administrative ? Il n'y a aucune raison également de modifier l'article 43.

- Prévoir que le délai de prescription pour prendre une poursuite pénale en vertu de la *Loi sur le lobbyisme*, 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. (R-10)
 - Le délai actuel est suffisant. Il ne faut certes pas « accabler » davantage le lobbyiste.

- Modifier l'article 58 de la Loi, afin que soit confié au Commissaire au lobbyisme, plutôt qu'au Procureur général, la compétence de réclamer la valeur de la contrepartie qu'un lobbyiste a reçue ou qui lui est payable en raison d'activités menées en contravention à la *Loi sur le lobbyisme* ou au *Code de déontologie*. L'article 59 pourrait également être modifié afin d'y prévoir un délai de prescription de cinq ans à compter de la connaissance du manquement et de pas plus de dix ans de la date du manquement. (R-12)
 - Le rôle du Commissaire au lobbyisme est notamment d'interpréter la Loi, de la faire connaître, etc. En somme, être un bon compagnon de route des lobbyistes. Évitions de le faire « haïr » dans le milieu.
 - Laissons au Procureur général ses responsabilités actuelles sans ajouter au travail 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. (R-13)

— Même remarque qu'à la Recommandation n°10 ci-haut.

N.B. : À noter que la présentation des recommandations contenues au sommaire du rapport du Commissaire, ne concorde pas toujours avec celles contenues à l'annexe I de ce rapport. Nous n'avons tenu compte que des recommandations contenues à l'annexe.

3. Questions qui ne font pas l'objet de recommandations du Commissaire

Objets spécifiques :

- 3.1 La description du mandat (*article 9, 6^o*)
- 3.2 La confidentialité (*articles 49 et 57*)
- 3.3 La prise de rendez-vous (*article 2*)
- 3.4 Les contrats (*article 2*)
- 3.5 Certaines exigences administratives (*plusieurs articles*)
- 3.6 Les ex-titulaires de charges publiques (*articles 28 et 29*)

3.1 La description du mandat

Une des plus importantes « exigences » quant à l'inscription d'un client au registre des lobbyistes, est la description de l'objet du lobbyisme. Durant les deux ou trois premières années de vécu de la Loi, on avait tous appris par cœur le texte du courriel suivant, qui nous revenait automatiquement du registre lors d'une inscription :

« À la rubrique 11,2, les précisions sur l'objet des activités de lobbyisme couvertes par le mandat, sont imprécises. Veuillez préciser davantage cette rubrique ».

Combien de mécontents il a provoqué ce courriel automatique ! Car on se disait que les gestionnaires du registre voulaient (et veulent parfois encore) en savoir toujours davantage sur la description précise des activités de lobbyisme.

Ce qui n'est pas sans engendrer bien des soucis pour le lobbyiste-conseil.

Notons ceux-ci, de façon non exhaustive :

- a) Informations gratuites données aux concurrents, surtout aux lobbyistes qui ne se sont pas inscrits et que vous rencontrez dans le cadre de vos activités de lobbyisme.

- b) Grande réticence de certains clients qui n'aiment pas divulguer publiquement des informations qui concernent le développement de leur entreprise.
- c) Perte de clients qui s'accommodent mal de ce que leurs relations gouvernementales soient étalées sur la place publique.

J'ai eu personnellement droit à une première page de *La Presse* et à la une du *Soleil* à cet égard, avec deux clients différents, et, croyez-moi, ce furent des journées difficiles. La raison : la description trop détaillée de l'objet du lobby.

À noter que si l'on pouvait obtenir des ordonnances plus facilement du Commissaire quant à la confidentialité de certains dossiers, le problème de la description de l'objet serait sûrement plus facile. Mais, et nous y reviendrons, la Loi ne donne pas grand marge de manœuvre au Commissaire pour accorder de telles ordonnances.

— **Il y a lieu de réduire d'importante façon le niveau d'informations requises pour établir l'objet d'un mandat.**

N.B. : Je veux saluer ici, par ailleurs, le travail d'Isabelle Pier, de la Direction des registres et de la certification, qui nous réconcilie plus souvent qu'autrement avec le registre. Sans son assistance souvent, notre agressivité monterait de plusieurs crans... *Merci Madame Pier.*

3.2 Les ordonnances de confidentialité

L'article 49 de la Loi prévoit notamment que le Commissaire au lobbyisme peut, sur demande d'une personne qui doit faire une inscription au registre, ordonner que tout ou partie des renseignements que contient la déclaration qu'elle doit présenter à cette fin, demeurent confidentiels.

Le Bureau du Commissaire, en six ans, a reçu trente demandes d'ordonnances de confidentialité (dont 26 en 2002-2003). Il en a accepté seulement sept. D'où le fait que les lobbyistes n'en demandent à peu près plus ! Pourquoi demander et se faire dire « non » ?

Je ne blâme pas le Commissaire. Selon la Loi en effet, il faut démontrer que « la divulgation des informations risquerait vraisemblablement de porter une atteinte sérieuse aux intérêts financiers ou économiques de la cliente du demandeur ».

Honnêtement, qui peut établir à priori, quand il fait une demande de confidentialité pour des raisons par exemple de concurrence inter-entreprises, qu'il y aura assurément atteinte sérieuse aux intérêts financiers ou économiques de l'entreprise qui fait l'objet de la demande de confidentialité ?

— **L'article 49 de la Loi doit être définitivement revu pour le rendre moins contraignant et donner plus de marge de manœuvre au Commissaire, tout en évitant certains effets néfastes de l'exigence souvent trop poussée de la définition de l'objet du lobby.**

Contester le Commissaire : un cul de sac !

Si quelqu'un n'est pas heureux d'une décision du Commissaire, il n'a qu'à la soumettre en appel à la Cour du Québec disent d'aucuns.

L'article 57 prévoit en effet un tel appel.

Mais c'est là une mesure non applicable.

Tous ceux, en effet, qui bâtissent un dossier en appel, savent qu'il faut transmettre à la Cour les raisons explicites de l'appel. Si l'on tient justement à la confidentialité réclamée du Commissaire, aucun appel n'est alors possible et ce, sans compter les délais...

3.3 La prise de rendez-vous

Selon *l'article 2* de la Loi, « le fait pour un lobbyiste de convenir pour un tiers d'une entrevue avec le titulaire d'une charge publique, est assimilé à une activité de lobbyisme ».

C'est là pousser loin la définition d'une activité de lobbyisme !

Le seul fait, en effet, pour un lobbyiste de demander pour un de ses clients, une rencontre avec un élu ou un fonctionnaire, l'oblige selon le libellé actuel de la Loi, à inscrire cette demande au registre des lobbyistes.

Il nous est toujours apparu qu'une société ne peut pas fonctionner de telle façon ! C'est là bloquer systématiquement des échanges d'informations qui, souvent, peuvent être excessivement utiles au pouvoir politique.

D'aucuns diront que l'administré peut toujours s'adresser lui-même directement à l'administration publique, sans passer par un lobbyiste-conseil. C'est vrai... Mais c'est mal connaître l'appareil gouvernemental ! Même les spécialistes en relations gouvernementales ont souvent bien de la misère à s'y retrouver... et tous les hommes et femmes politiques reconnaissent d'ailleurs la légitimité du lobbyisme.

Notons que le Commissaire nous a donné raison à l'égard de la prise de rendez-vous, dans un bulletin du 3 février 2005 et dans une lettre du 23 janvier 2006.

— **La Loi devrait donc être amendée et reprendre le texte même du Commissaire, à l'effet « qu'un lobbyiste doit faire une déclaration au registre si l'entrevue dont il convient, porte sur l'un des objets mentionnés aux alinéas 1^o, 2^o, 3^o et 4^o de l'article 2 ». Par inférence, si l'entrevue dont il convient n'a pas pour objet l'un des quatre objets susmentionnés, le lobbyiste n'a pas à s'inscrire.**

3.4 **Les contrats**

Le texte de l'article 2,3^o est ambigu. De la façon dont cet article est rédigé, il peut être interprété comme une demande du lobbyiste à l'effet que, dans un dossier donné, il n'y ait pas d'appel d'offres lors de l'attribution d'un contrat. Cette interprétation est donnée à cause des mots « autrement que dans le cadre d'un appel d'offres public ».

Plusieurs interprètent en effet l'article 2,3^o comme une demande du lobbyiste à l'effet qu'il n'y ait pas d'appel d'offres, ce qui est faux bien évidemment.

Pour ma part, j'ai eu quelques problèmes au regard du libellé de cet article, notamment avec *Le Soleil* où l'on sous-titrait faussement « Pas d'appel d'offres ».

Il y a donc lieu de revoir le libellé de l'article 2,3^o, étant bien entendu qu'il n'y a pas d'inscription au registre lorsqu'il y a appel d'offres. Mais le libellé de cet article est tel que l'on impute, même dans certains ministères, le fait de cocher cet article comme demandant qu'il n'y ait pas d'appel d'offres !

3.5 **Les tracasseries administratives**

La Loi comporte beaucoup de tracasseries administratives. En voici trois exemples :

a) *Moyens de communication utilisés*

Il n'est pas rare de cocher toutes les cases proposées, au moment de l'inscription, car on ne connaît pas toujours exactement les moyens de communication qui seront utilisés en cours de cheminement du dossier.

b) La contrepartie

Dès que les honoraires dépassent un montant déjà identifié, il faut le signaler au registre. Or, si la comptabilité tient à jour la facturation d'un client, tel n'est pas toujours le cas du lobbyiste ! Ce dernier peut donc facilement être rapidement fautif.

c) Modifications au registre

Dès qu'en cours de route, dans une activité de lobbyisme, le lobbyiste ajoute un titulaire de charge publique à sa stratégie de lobbyisme, il doit envoyer un avis de modification au registre... Encore là, il peut devenir facilement fautif.

Et on pourrait ainsi multiplier les exemples de tracasseries administratives.

— **Le législateur ne pourrait-il pas faire une réflexion sur ce qu'il est essentiel de rapporter et sur ce qui ne l'est pas ?**

3.6 Les ex-titulaires de charges publiques

Les exigences à l'égard des ex-titulaires de charges publiques qui souhaiteraient s'engager dans des activités de lobbyisme, ne sont-elles pas trop sévères ?

Les dispositions des *articles 28 et 29* ont été insérées dans la Loi, dans la foulée des événements survenus dans le « dossier d'Oxygène 9 ». C'était probablement très correct à l'époque. Ce sont ces événements qui ont d'ailleurs conduit à la passation même de la Loi.

— **En 2008, ces exigences sont-elles toujours aussi nécessaires ?**

— **Le législateur ne devrait-il pas les revoir et se prononcer sur leur à-propos aujourd'hui, globalement ou partiellement ?**

Le législateur pourrait prendre en considération, par exemple :

- Le fait que *les articles 28 et 29* privent les organisations, les entreprises et les firmes de relations publiques d'un personnel qualifié en relations gouvernementales ;
- Les résultats possibles en matière de lobbyisme de l'ex-titulaire d'une charge publique, ne seront pas nécessairement plus fructueux que ceux d'un lobbyiste

ne l'ayant pas été : les responsabilités et les obligations morales du titulaire en poste n'ouvrent pas toutes grandes les portes à l'ex-titulaire !

- Dans la vraie vie, tout titulaire actuel d'une charge publique ou tout ex-titulaire ont des codes d'éthiques à respecter et, dans le cas de l'ex-titulaire, il aura à décrire au registre l'objet exact de son lobby ;
- Finalement, on compte par dizaines d'ex-titulaires de charges publiques qui, avant ou après des élections par exemple, se retrouvent dans la machine gouvernementale. Eux peuvent faire du lobbyisme auprès de collègues titulaires de charges publiques dans l'ensemble de la machine gouvernementale, sans aucun problème (et c'est d'ailleurs correct). Pourquoi ceux qui ne sont pas dans la machine gouvernementale ne le pourraient-ils pas également ?

• • •

En conclusion, Monsieur le Président, la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* est une loi généralement acceptée aujourd'hui dans la société québécoise. Mais il faut toujours se rappeler que cette Loi a été adoptée quasiment en panique à la suite de l'incident mentionné plus haut, incident qui avait placé le gouvernement dans une situation inconfortable.

Après cinq ans de vécu :

- Pourquoi ne pas jeter du lest ?
- Pourquoi ne pas préciser mieux certaines de ses dispositions ?
- Pourquoi ne pas faire disparaître certaines tracasseries administratives ?
- Pourquoi ne pas mettre tout le monde sur le même pied ?
- Pourquoi ne pas rendre la vie plus facile à plus de 1200 lobbyistes actuellement inscrits au registre, et à ceux qui s'inscriront dans le futur, sans pour autant remettre en cause la philosophie générale de cette loi, à savoir la transparence ?

• • •

Ghislain Dufour
Mai 2008