

Québec, le 9 janvier 2003

Monsieur Normand Jutras  
Ministre de la Justice  
Édifice Louis-Philippe Pigeon  
1200, route de l'Église, 9<sup>e</sup> étage  
Sainte-Foy (Québec) G1V 4M1

Monsieur le Ministre,

À la suite de la première publication, le 20 novembre 2002, du projet de *Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* dans la *Gazette officielle du Québec* (partie 2), et tel que mentionné lors de notre rencontre de décembre dernier, j'estime opportun de vous faire part, en ma qualité officielle de commissaire au lobbyisme, de certains commentaires.

L'article 3 de la Loi prévoit une définition très large de la notion de « lobbyiste d'organisation ». Il vise une personne dont l'emploi ou la fonction consiste pour une partie importante à agir comme lobbyiste « pour le compte d'une association ou d'un autre groupement à but non lucratif ». La mesure transitoire de l'article 72 restreignait temporairement le champ d'application de la Loi aux seuls lobbyistes agissant ainsi « pour le compte d'une association ou d'un autre groupement à but non lucratif constitué à des fins patronales, syndicales ou professionnelles ou dont les membres sont majoritairement des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises ».

Cette question de l'applicabilité de la Loi à diverses catégories d'associations ou d'organisations a été vivement discutée en commission parlementaire, tant lors de la présentation des mémoires que lors de l'étude article par article. Ce débat a d'ailleurs entraîné l'ajout, au texte initial, des associations syndicales et des ordres professionnels. L'importance du sujet et l'absence de consensus lors de la commission parlementaire expliquent par ailleurs que ce texte initial, ainsi modifié, ait été inscrit comme une mesure transitoire assortie d'une clause crépusculaire au 1<sup>er</sup> mars 2003.

Le projet de règlement précité reprend à toutes fins utiles la substance de la mesure transitoire de l'article 72.

Je veux porter à votre attention qu'une telle approche contredit le discours voulant que la loi québécoise soit la plus progressiste en ce qui a trait à l'atteinte des objectifs de transparence et d'éthique en matière de lobbyisme. De plus, il y a là un facteur de déséquilibre tel que l'application de la Loi pourrait soulever de vives contestations, parce qu'un traitement différent serait réservé à des personnes exerçant les mêmes activités pour le compte d'intérêts opposés. Toute une partie de la réalité serait ainsi occultée aux fins de l'application de cette loi, avec tout ce que cela comporte de frustrations légitimes chez ceux qui y sont assujettis et qui veulent bien s'y conformer. Il faut enfin noter que cette approche ouvre la possibilité d'échappatoires importantes.

### **Comparaison avec les lois canadiennes analogues**

Voyons d'abord comment les lois analogues abordent cette question dans l'ensemble canadien.

L'article 7 de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* (L.R.C., 1985, c. 44) prescrit l'enregistrement des lobbyistes d'organisation. Ce concept est ainsi défini à l'article 2 :

« organisation » : organisation commerciale, industrielle, professionnelle, syndicale ou bénévole, chambre de commerce, organisme de bienfaisance, société de personnes, association, coalition ou groupe d'intérêts, ainsi que tout gouvernement autre que celui du Canada. Y est en outre assimilée, la personne morale sans capital-actions constituée aux fins de poursuivre, sans gain pécuniaire pour ses membres, des objets à caractère national, provincial, patriotique, religieux, philanthropique, charitable, scientifique, artistique, social, professionnel ou sportif, ou des objets analogues.

Le projet de loi C-145 modifiant la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, actuellement sous étude, ajoute même à cette énumération en prévoyant à son article 2 l'assujettissement des fiduciaires.

*La Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* de l'Ontario (L.O. 1998, c. 27, a.1), la *Lobbyists' Registration Act* de la Nouvelle-Écosse (L.N.-S. 2001, c. 34, a.1 d) de même que la *Lobbyists' Registration Act* de la Colombie-Britannique (L.B.-C. 2001, c. 20, a.1) vont dans le même sens que la loi fédérale.

Si le projet de règlement sous étude devait être adopté, la loi québécoise aurait certes un champ d'application substantiellement restreint quant à la poursuite des objectifs de transparence et d'encadrement déontologique des activités de lobbyisme qui sont affirmés à son article 1. Alors que le gouvernement se proposait d'adopter la loi la plus progressiste en cette matière, on laisserait dans l'ombre une partie très importante de la réalité du lobbyisme intervenant auprès des titulaires de charges publiques. En conséquence, les activités exercées par certaines catégories de lobbyistes seraient assujetties à un encadrement déontologique et à un mécanisme de surveillance et de contrôle, alors que des activités analogues, conduites sur les mêmes objets auprès des mêmes titulaires de charges publiques pour ou au nom d'associations ou d'organismes non couverts, ne le seraient pas.

Pourtant, plusieurs de ces associations ou organismes, qui ne seraient pas couverts par la loi québécoise, le sont par la loi fédérale ou par la loi de certaines autres provinces et s'inscrivent aux registres des lobbyistes prévus par ces lois. Pourquoi en serait-il différemment au Québec ?

### **Une vision tronquée de la réalité**

Sur un autre plan, et plus fondamentalement, l'approche qui sous-tend le règlement sous étude risque fort d'être perçue comme discriminatoire, puisqu'elle restreint l'application de la Loi à certaines catégories d'associations et d'organismes.

Les séances de consultation que nous avons tenues ces dernières semaines, auprès de plus d'une quinzaine de corps constitués dont les membres sont directement affectés par l'application de cette loi, nous ont permis de constater que si les gens sont généralement bien disposés à l'égard des objectifs de la Loi, tout en étant parfois perplexes quant à ses modalités d'application, le fait qu'il y ait deux poids, deux mesures à l'égard d'intervenants effectuant des démarches analogues, au nom d'intérêts distincts, constitue un irritant majeur.

Le fait que le règlement sous étude distingue entre les organisations poursuivant des finalités financières ou professionnelles, lesquelles seraient assujetties à la Loi, et d'autres organisations poursuivant simultanément et de semblable manière une vaste gamme d'objectifs d'un autre ordre, lesquelles n'y seraient pas assujetties, introduit un double standard fondé sur une présomption de légitimité de certains intérêts particuliers et sur une présomption de suspicion à l'égard d'autres intérêts tout aussi particuliers.

Il en résulte une distorsion majeure quant à la poursuite de l'un des objectifs de la Loi ainsi exprimé à l'article 1 : « il est dans l'intérêt du public que ce dernier puisse savoir qui cherche à exercer une influence auprès (des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales) ». Toute une partie de la réalité serait ainsi occultée.

On ne saurait prétendre, comme on a pu l'entendre, qu'il y a lieu de dispenser de l'application de cette loi la plupart des organismes à but non lucratif, puisque les objectifs qu'ils poursuivent sont clairs et connus du public. Cet argument vaudrait alors tout aussi bien pour les syndicats, les entreprises et les quelques organisations dont les activités de lobbyisme seraient visées par l'application de la Loi. Le seul message qui demeure, si on veut établir une telle distinction, c'est que les intérêts affirmés par certains seraient suspects, alors que ceux qui sont préconisés par les autres ne le seraient pas. Il va sans dire qu'une telle distinction ne peut que miner la crédibilité de la Loi et rendre son application contestable.

L'objectif de lois de cette nature est de permettre commodément, à tout citoyen qui le désire, de connaître facilement l'identité des représentants d'intérêts particuliers de tous ordres qui cherchent à influencer la prise de décision par le titulaire d'une charge publique sur l'un ou l'autre des objets spécifiques visés. L'obligation d'agir en toute transparence de

même que l'obligation de respecter les règles d'un code de déontologie ne devraient-elles pas être imposées également, indistinctement de la nature des intérêts représentés ?

### **Le lobbying indirect ou « grass roots lobbying »**

Si le règlement sous étude devait être adopté, cela provoquerait certes des incongruités. Ainsi, si un organisme sans but lucratif ou une association dont le règlement propose l'exclusion souhaitait retenir les services d'un lobbyiste-conseil, celui-ci devrait inscrire à sa déclaration tous les renseignements requis relativement à son client ainsi qu'à l'objet de ses activités de lobbying.

Inversement, une entreprise à but lucratif ou un groupe d'intérêts pourrait très bien contourner la Loi en toute impunité en s'assurant du concours d'associations ou d'organismes à but non lucratif de la nature de ceux dont le projet de règlement propose l'exclusion. La consultation de la littérature spécialisée convainc rapidement que cette forme de lobbying indirect est en pleine expansion. Je vous réfère à cet égard aux mémoires qui ont été présentés en commission parlementaire par le professeur Raymond Hudon de l'Université Laval ainsi qu'à celui présenté, au nom de la Chaire Stephen Jarilowsky en gestion des affaires, par la professeure Nicole Lacasse, également de l'Université Laval. Ces mémoires renvoient à de nombreuses autorités.

L'intervention d'intérêts particuliers auprès des pouvoirs publics est en effet de plus en plus oblique. Elle se fait souvent par le biais de coalitions circonstancielles ou par des actions ciblées menées auprès de clientèles particulières ou de regroupements qui ont un fort potentiel de visibilité et une grande capacité à générer un capital de sympathie. La démarche consiste souvent à susciter et à appuyer par divers moyens concrets leurs interventions auprès des titulaires de charges publiques.

On pourrait multiplier les cas de figure. On n'a qu'à penser, à titre d'exemple, à l'attention que portent les sociétés pharmaceutiques, ou celles opérant dans le domaine biomédical, aux associations agissant au nom des personnes atteintes de diverses pathologies. Certes, ces organismes ou associations sans but lucratif agissent pour leurs fins propres et dans ce qu'elles estiment être, en toute bonne foi, l'intérêt supérieur de leurs membres ou des personnes dont elles se font les porte-parole. En ce faisant, elles adoptent parfois des positions qui coïncident avec celles de tierces parties dont les intérêts, tout aussi légitimes, sont d'un autre ordre. Il est loin d'être exceptionnel que les uns agissent alors, de façon plus ou moins explicite, en concertation et avec le soutien tangible des autres.

### **Sommaire et conclusion**

En conclusion, il est clair que le projet de règlement sous étude introduit une distinction qui n'est nulle part retenue dans les législations analogues au Canada et aux États-Unis. Cette distinction, fondée sur le caractère financier ou professionnel des intérêts préconisés par certains organismes ou certaines associations, exclut de toute obligation de transparence et de tout contrôle déontologique, en vertu de cette loi, la représentation d'une vaste gamme d'intérêts particuliers de divers ordres par des lobbyistes d'organisations dont certaines ne

sont certes pas dénuées de moyens techniques, financiers ou autres. Sans compter le fait qu'il sera dès lors parfois facile ou tentant pour certains d'éluder l'application de la Loi par des moyens comme ceux décrits ci-dessus, la principale difficulté réside dans le fait qu'un traitement ainsi discriminatoire, sur la base de la qualité présumée des motivations, ne peut que provoquer d'importantes difficultés d'application en donnant à cette loi, contrairement à son objectif avoué, une connotation vindicative à l'égard de certaines catégories sociales.

L'article 1 de la Loi proclame que « le lobbyisme constitue un moyen légitime d'accès aux institutions parlementaires, gouvernementales ou municipales ». Ne serait-il pas quelque peu particulier qu'au Québec l'utilisation de ce moyen légitime ne soit pas assujettie aux mêmes exigences de transparence et de respect de règles déontologiques, selon qu'il soit semblablement utilisé sur les mêmes objets par les uns ou par les autres ? La Loi ne dit-elle pas qu'« il est dans l'intérêt du public que ce dernier puisse savoir qui cherche à exercer une influence auprès de ces institutions » ? En faisant cette affirmation de principe, la Loi ne fait aucune distinction entre les intérêts ainsi représentés. Le fait d'adopter le projet de règlement sous étude en introduisant une telle distinction risque à mon avis de miner la crédibilité et les chances de succès de cette importante loi d'intérêt public. J'estime pour ma part que la loi québécoise devrait s'inspirer à cet égard des autres lois analogues qui ne font aucune telle distinction.

Vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

Le commissaire au lobbyisme,

André C. Côté