



**MÉMOIRE PRÉSENTÉ À LA COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES DE
L'ASSEMBLÉE NATIONALE RELATIF À L'ÉTUDE DU PROJET DE LOI N° 80
*LOI SUR LA TRANSPARENCE ET L'ÉTHIQUE EN MATIÈRE DE LOBBYISME***

MAI 2002

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
DE LA LÉGITIMITÉ DU LOBBYISME	1
UN PROJET DE LOI À AMÉLIORER.....	4
L'IMPORTANCE D'UN COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE	9
CONCLUSION : ENCOURAGER L'INTERFACE ENTRE LA SOCIÉTÉ CIVILE ET L'ADMINISTRATION	10
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	11

INTRODUCTION

Le Conseil du patronat du Québec (CPQ) remercie les membres de la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale de l'occasion qui lui est offerte de présenter le point de vue du milieu des affaires sur ce sujet d'une importance capitale pour le bon fonctionnement des institutions publiques québécoises.

* * *

DE LA LÉGITIMITÉ DU LOBBYISME

Dès le début de l'année 2002, au moment où les agissements de certains membres du gouvernement et de leurs amis faisaient l'objet de révélations dans les médias, le CPQ a appuyé la présentation et l'adoption par l'Assemblée nationale d'un projet de loi encadrant l'activité de lobbyisme afin de redonner à cette activité toute la légitimité qu'elle mérite, et pour assurer la transparence la plus complète dans l'administration des fonds publics. Le CPQ a d'ailleurs été le premier groupe d'influence à faire connaître sa position à ce sujet.

La question de la nature des relations que doivent entretenir avec l'État les professionnels qui font du lobbyisme, et des règles qui doivent encadrer ces rapports, est complexe. Elle est complexe pour diverses raisons. D'abord, l'intervention grandissante de l'État dans la vie des citoyens et des entreprises engendre un enchevêtrement, qui appelle à son tour le recours à des professionnels que sont les lobbyistes, qu'ils œuvrent en entreprise, en cabinet ou dans les associations qui représentent des secteurs d'activité ou des missions diverses. Il s'agit de la même logique qui existe dans les domaines de la justice ou de la fiscalité, pour ne citer que ces deux exemples, où l'intervention d'un intermédiaire spécialisé (avocat, fiscaliste) devient une nécessité pour faire valoir les droits d'un individu ou d'une entreprise.

Ensuite, cette question est complexe parce qu'elle s'inscrit dans le débat sur l'accès aux élus que la population envoie siéger à l'Assemblée nationale. Les députés, et en particulier ceux et celles d'entre eux qui sont appelés à assumer une tâche ministérielle, remplissent un rôle extrêmement important qui comporte plusieurs volets. L'un d'eux consiste à bien représenter les intérêts des citoyens de leur circonscription auprès de l'appareil d'État. Combien de fois les députés ressortent-ils mieux informés des rencontres avec différents intervenants qui gravitent autour de l'appareil d'État? Ces points de vue extérieurs servent notamment aux députés à mieux mesurer les enjeux que soulèvent les projets de lois, de règlements, de politiques, de décrets ou de stratégies ministérielles qui influent sur le bon déroulement de l'activité économique ou sociale.

Pour autant qu'elle soit complexe, le Québec n'est pourtant pas le seul État où la question de l'encadrement du lobbyisme s'est posée. Partout ailleurs, le processus d'adoption d'un tel encadrement a échappé, heureusement, à une logique de panique, ce qui a permis de légiférer sereinement, et non pas pour endiguer une crise.

En ce moment, au Québec, force nous est d'admettre que la sérénité qui permettrait de mettre en place des balises pour cette profession manque à l'appel. En témoignent les titres révélateurs d'un état d'esprit des médias et de la population sur le sujet depuis janvier 2002 :

- « Une tache sur nos mœurs politiques » (*La Presse*, 29 janvier)
- « L'année du patronage » (*Le Journal de Montréal*, 28 février)
- « Plaidoyer pour un lobbying contrôlé » (*Le Soleil*, 14 mars)
- « Encore les amis » (*Le Devoir*, 19 mars)
- « Les tisserands du couloir » (*Voir*, 21 mars)
- « Le favoritisme à Québec et à Ottawa : du pareil au même » (*La Presse*, 12 avril)

Il est à remarquer que tous ces titres font référence aux tristes événements qui sont survenus ou qui ont été mis au jour dans les derniers mois, à savoir : relations particulières entre des ministres et des amis du pouvoir, transgression des règles

d'éthique par des hauts fonctionnaires ou des membres des cabinets politiques, pratiques excessives et en marge des usages normaux en matière de facturation de la part de certaines firmes de services professionnels qui se disaient spécialisées en stratégies de « prospection économique » (au pourcentage dans certains cas, ou à partir de contreparties tirées de l'obtention de subventions gouvernementales dans d'autres cas). Ces événements n'ont rien à voir avec l'activité de lobbyisme, mais ils ont tout à voir, au contraire, avec le manque de règles d'éthique ou de directives claires au sein de l'appareil d'État.

Le projet de loi n° 80 nie aux intermédiaires qui œuvrent dans le domaine du lobbyisme la présomption de bonne foi. Adopter tel quel ce projet de loi reviendrait donc à estimer que cette activité n'est pas bénéfique à la société québécoise. Le CPQ croit au contraire que les intervenants qui font du lobbyisme contribuent la plupart du temps à améliorer les lois, les règlements, les politiques et les diverses autres initiatives des gouvernements.

Recommandation n° 1

QUE LE LÉGISLATEUR PRENNE LE TEMPS REQUIS POUR S'ASSURER, AVANT L'ADOPTION DU PROJET DE LOI, QUE CETTE INTERVENTION LÉGISLATIVE SOIT DE NATURE À MIEUX FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT ET LA PRATIQUE D'UNE PROFESSION JUGÉE LÉGITIME ET UTILE POUR LA SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE.

UN PROJET DE LOI À AMÉLIORER

Au mois de mars 2002, une délégation du CPQ avait livré les quelques suggestions suivantes aux députés de chacun des trois caucus siégeant à l'Assemblée nationale, afin de guider ces derniers dans l'étude du projet de loi qui, bien qu'annoncé, était à l'époque en préparation par le gouvernement :

- La nouvelle législation se devait d'éviter le piège de la paperasserie, des délais indus et des coûts inutiles;
- Tout représentant de groupes d'intérêts dûment identifiables devait être présumé de bonne foi dans ses démarches auprès des intervenants gouvernementaux;
- La possibilité d'un registre fédéral-provincial commun, ou au moins d'une entente sur des échanges d'information, devrait être examinée avec attention, afin de réduire au minimum les démarches administratives supplémentaires et les coûts du système.

Malheureusement, de l'avis du CPQ, le projet de loi n° 80 ne respecte aucun de ces trois critères de base. C'est pourquoi ses membres se sont montrés particulièrement déçus du projet de loi. En effet, un participant à une activité de réflexion sur ce sujet organisée au début de mai par le CPQ, l'a même qualifié de « projet de loi sur le bœuf écrit par des végétariens »! Le simple fait que le ministre de la Justice soit le parrain du projet de loi semble d'ailleurs en dire long sur l'approche privilégiée par le gouvernement! Les paragraphes qui suivent exposeront plusieurs des problèmes soulevés par l'analyse du projet de loi.

Le projet de loi n° 80, s'il est adopté sans amendements, rendra notamment difficile la négociation de subventions ciblées ou de conditions fiscales particulières pour une entreprise qui a la possibilité de se fixer dans d'autres juridictions (ce qui est

généralement le cas des grands intégrateurs manufacturiers, dont la venue suscite l'éclosion de nombreux fournisseurs locaux). Dans le contexte de concurrence internationale effrénée pour attirer de tels investissements, le Québec serait condamné à jouer à livre ouvert, contrairement à ses concurrents! D'innombrables cas, dont plusieurs sont récents, peuvent être amenés pour témoigner de l'intérêt pour le gouvernement lui-même de ne pas devoir mener publiquement certaines négociations de ce type.

De façon générale, l'ensemble des conditions d'inscription au registre, requises par les alinéas de l'article 9 du projet de loi, sont à revoir, car elles sont beaucoup trop détaillées. Ainsi, en obligeant les lobbyistes à déclarer les noms et adresse des participants à de quelconques comités de travail, le législateur imposerait aux entreprises un fardeau administratif très lourd. Qu'on imagine qu'un membre de ces comités doive se faire remplacer en cours de route par un collègue, et il faudrait déclarer cette situation au registre...dans un délai maximum de dix jours! De même, il faudrait clarifier ce que le législateur veut signifier par l'obligation de déclarer tout financement provenant d'un gouvernement, d'une municipalité ou d'un de leurs organismes, car les grandes entreprises participent souvent à des projets, seules ou conjointement, qui peuvent recevoir des subventions en vertu de divers programmes.

De plus, comment penser que le plus haut dirigeant d'une grande entreprise pourra répondre à l'exigence posée par l'article 15 à l'effet qu'il doive faire lui-même les avis de modification et les renouvellements d'inscription? Cet article n'est clairement pas au diapason du mode de fonctionnement d'une grande entreprise.

Les rédacteurs du projet de loi n° 80 ont aussi cru bon d'exclure de l'application de ces règles les représentants des syndicats, préférant les assimiler à des associations caritatives qui œuvrent au bien-être de leurs membres! Par dérision, plusieurs ont alors exprimé l'idée que cette exclusion représentait un beau cas de lobbyisme réussi de la part des syndicats! Il importe cependant de rappeler que les syndicats ont plus d'avantages à retirer des décisions de l'État que n'importe quelle entreprise ou groupement d'entreprises. Nous prenons à témoin les éléments suivants : conditions du

régime fiscal particulier accordé aux différents fonds d'investissements syndicaux (Fonds de Solidarité, Fondation); dispositions législatives relatives à l'application des régimes particuliers de travail (construction, secteur public, services essentiels, décrets, formule Rand, etc.). D'ailleurs, plusieurs législations canadiennes sur le lobbyisme incluent d'emblée les syndicats, de même que les OSBL dont la majorité des membres ne sont pas à but lucratif: c'est le cas au palier fédéral, ainsi qu'en Ontario et en Nouvelle-Écosse, malgré des dispositions différentes.

Il est important de réfléchir sur le fait que certains autres organismes sans but lucratif (OSBL) dont les membres ne sont pas des entreprises à but lucratif, tout comme les syndicats, disposent de moyens importants et exercent un lobby à l'aide de professionnels qui sont rémunérés pour ce faire ou de personnes à leur emploi dont une partie importante des fonctions consiste à faire du lobby (ex. : Greenpeace). Nous soumettons qu'il est dans l'intérêt du public que les activités de lobbyisme qui visent à faire avancer les intérêts particuliers des syndicats ou des autres OSBL dont la majorité des membres ne sont pas des entreprises à but lucratif, s'exercent dans la même transparence que celle qui sera éventuellement imposée aux entreprises ainsi qu'aux OSBL dont les membres sont majoritairement à but lucratif.

Au Québec, le paradoxe voudrait, si le projet de loi était adopté sans amendement à cet égard, que ce soient les représentants des entreprises, ceux qui ont à cœur de créer la richesse collective, de créer plus d'emploi, d'assurer des rentrées fiscales plus importantes aux divers ordres de gouvernement; ceux dont les membres financent une part importante des soins de santé par l'intermédiaire du Fonds des services de santé, paient intégralement le régime de santé et sécurité du travail le plus généreux au pays, se soumettent aux lois sociales qui sont également les plus généreuses du pays, et financent entièrement ou en partie leur administration (comme c'est le cas pour la *Loi sur les normes du travail*). Ce sont ces gens là qui sont considérés comme pouvant obtenir, dans leurs représentations auprès de l'Administration, des avantages de telle nature qu'on doit pouvoir les suivre à la trace dans chacun des dossiers qu'ils traitent, et dans un délai maximum de dix jours!

Diverses autres dispositions du projet de loi n° 80 agacent également le CPQ, de par leur caractère peu réaliste :

- Le Code de déontologie, qui aura force de loi une fois adopté, ne sera élaboré que plusieurs mois après l'adoption de la loi, alors que la logique voudrait (comme cela s'est fait dans de nombreux autres domaines de législation) qu'on retarde l'adoption de la loi de façon à pouvoir présenter le portrait complet à la clientèle visée, ainsi qu'aux législateurs; soulignons qu'au niveau fédéral, le Code de déontologie n'a pas le statut de règlement et ne donne donc pas lieu à des sanctions pénales. Il est donc d'autant plus important de connaître la portée d'un Code de déontologie dont le non-respect pourra donner lieu à de telles sanctions pénales, ce que prévoit présentement le projet de loi n° 80.
- L'économie du projet de loi québécois diffère sensiblement du cadre législatif mis en place par Ottawa depuis quinze ans, ce qui obligera les entreprises et les associations à s'adapter encore une fois à une législation et à une réglementation nouvelles, avec les inévitables coûts, délais et possibilités de sanctions à la clé.
- Les gestes anodins (prise de rendez-vous par téléphone) ne pourraient être délégués à une personne non inscrite au registre des lobbyistes, ce qui multiplie encore une fois les délais, les coûts et les possibilités d'erreurs commises de bonne foi.
- La définition de charge publique semble trop vaste dans le projet de loi, car elle peut engendrer des difficultés à recruter dorénavant des candidats, en particulier auprès des personnes issues du secteur privé qui acceptent de siéger à des conseils d'administration d'institutions gouvernementales (musées, instituts de recherche, OSBL, etc.), et qui peuvent donc elles-mêmes, selon le projet de loi, faire l'objet de lobbyisme.

- En cherchant à inclure au registre des renseignements tels les moyens de communication que le lobbyiste souhaitera mettre de l'avant, et en exigeant que les rencontres soient inscrites au registre, le projet de loi ne fera pas que tenter d'éviter des débordements à l'occasion, il en créera en invitant à la délation et en ne pouvant pas empêcher que des informations soient mal interprétées ou même mal rapportées publiquement!

Recommandation n° 2

QUE LE PROJET DE LOI N° 80 SOIT MODIFIÉ DE FAÇON À TRAITER ÉQUITABLEMENT LES REPRÉSENTANTS D'ENTREPRISES, LES REPRÉSENTANTS D'ORGANISATIONS, ET CEUX DES SYNDICATS ET DES AUTRES ORGANISMES SANS BUT LUCRATIF.

Recommandation n° 3

QUE LES EXIGENCES, DÉLAIS ET COÛTS D'INSCRIPTION AU REGISTRE SOIENT MIEUX ARRIMÉS À CEUX PRÉVUS AU REGISTRE FÉDÉRAL EXISTANT, DE FAÇON À MINIMISER LES COÛTS, DÉLAIS ET RISQUES D'ERREUR COMMISES DE BONNE FOI POUR LES PERSONNES ET LES ORGANISATIONS VISÉES PAR LE PROJET DE LOI.

Recommandation n° 4

QUE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE PUISSE ÉTUDIER, PRÉALABLEMENT À L'ADOPTION DU PROJET DE LOI, LE TEXTE DU CODE DE DÉONTOLOGIE.

L'IMPORTANCE D'UN COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE

Enfin, le CPQ estime que la transparence dans l'administration des fonds publics est d'une telle importance et d'une telle portée pour l'avenir de nos institutions, que la fonction de commissaire au lobbyisme, tel qu'elle est décrite dans le projet de loi, devrait être abandonnée au profit d'un commissaire à l'éthique. Ce commissaire à l'éthique bénéficierait d'un statut et d'une objectivité hors de tout soupçon, puisqu'il relèverait de l'Assemblée nationale. Son rôle serait de surveiller non seulement les lobbyistes, mais également leur contrepartie, c'est-à-dire les représentants de l'Administration, qui pourraient également être tenus de dévoiler l'identité de leurs interlocuteurs dans différents dossiers. Cette façon moderne de concevoir un encadrement législatif serait, à notre avis, en mesure d'associer un souci de transparence avec le respect, de part et d'autre, des règles d'éthique qui s'appliquent dès qu'on aborde le domaine de la *Res Publica*. Du coup, l'activité de lobbyisme serait légitimée, car elle serait considérée au même titre que celle des représentants de l'Administration.

L'encadrement que nous évoquons dans le cadre de cette proposition serait évidemment moins contraignant que celui proposé par le projet de loi n° 80, et le Code de déontologie, notamment, n'aurait pas force de règlement.

Recommandation n° 5

QUE LE PROJET DE LOI N° 80 SOIT MODIFIÉ DE FAÇON À PRÉVOIR LA CRÉATION D'UN POSTE DE COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE RELEVANT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, PLUTÔT QU'UN POSTE DE COMMISSAIRE AU LOBBYISME.

CONCLUSION : ENCOURAGER L'INTERFACE ENTRE LA SOCIÉTÉ CIVILE ET L'ADMINISTRATION

Le lobbyisme est une activité utile et parfaitement légitime dans une société démocratique. De nombreux intervenants la pratiquent, qu'elle soit ou non au centre de leurs activités professionnelles : avocats, fiscalistes, représentants d'associations, porte-parole de coalitions, spécialistes des relations gouvernementales, économistes. Ces gens exercent une forme de médiation entre la société civile et l'Administration.

Malgré sa sympathie évidente pour l'idée d'encadrer l'activité du lobbyisme (ce qui devrait d'ailleurs contribuer à reconnaître cette profession et à lui permettre de développer encore davantage de professionnalisme) le CPQ dénonce fortement le projet de loi n° 80 parce qu'il engendrera une culture de suspicion nullement justifiée par le contexte québécois. Le CPQ appelle donc les parlementaires à prendre le temps d'une réflexion qui fera mieux ressortir les conséquences de l'encadrement envisagé dans ce projet de loi sur la pratique des lobbyistes et des principaux interlocuteurs de l'État québécois.

Au besoin, les parlementaires pourraient reprendre le débat là où les membres de l'actuelle commission parlementaire l'avaient laissé il y a trois ans, et prendre le pari de soumettre à une consultation publique une proposition visant à analyser l'opportunité d'un encadrement de cette activité par un mécanisme d'autoréglementation.

Pour paraphraser le premier ministre, monsieur Bernard Landry, en réponse à une question posée en Chambre, le 3 mai dernier : « (...) il faut présumer de la bonne foi des gens et de leur éthique ». Si les motifs invoqués par le gouvernement pour se doter d'un tel projet de loi sont nobles, ce dont nous ne doutons pas un instant, le CPQ est alors confiant que le législateur prendra le temps nécessaire pour combler les importantes lacunes de ce projet de loi et en corriger plusieurs dispositions trop contraignantes.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

• • • •

Recommandation n° 1

QUE LE LÉGISLATEUR PRENNE LE TEMPS REQUIS POUR S'ASSURER, AVANT L'ADOPTION DU PROJET DE LOI, QUE CETTE INTERVENTION LÉGISLATIVE SOIT DE NATURE À MIEUX FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT ET LA PRATIQUE D'UNE PROFESSION JUGÉE LÉGITIME ET UTILE POUR LA SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE.

Recommandation n° 2

QUE LE PROJET DE LOI N° 80 SOIT MODIFIÉ DE FAÇON À TRAITER ÉQUITABLEMENT LES REPRÉSENTANTS D'ENTREPRISES, LES REPRÉSENTANTS D'ORGANISATIONS, ET CEUX DES SYNDICATS ET DES AUTRES ORGANISMES SANS BUT LUCRATIF.

Recommandation n° 3

QUE LES EXIGENCES, LES DÉLAIS ET LES COÛTS D'INSCRIPTION AU REGISTRE SOIENT MIEUX ARRIMÉS À CEUX PRÉVUS AU REGISTRE FÉDÉRAL EXISTANT, DE FAÇON À MINIMISER LES COÛTS, LES DÉLAIS ET LES RISQUES D'ERREUR COMMISES DE BONNE FOI POUR LES PERSONNES ET LES ORGANISATIONS VISÉES PAR LE PROJET DE LOI.

Recommandation n° 4

QUE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE PUISSE ÉTUDIER, PRÉALABLEMENT À L'ADOPTION DU PROJET DE LOI, LE TEXTE DU CODE DE DÉONTOLOGIE.

Recommandation n° 5

QUE LE PROJET DE LOI N° 80 SOIT MODIFIÉ DE FAÇON À PRÉVOIR LA CRÉATION D'UN POSTE DE COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE RELEVANT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, PLUTÔT QU'UN POSTE DE COMMISSAIRE AU LOBBYISME.