

Les décideurs publics et la Loi sur la transparence et l'éthique

en matière de lobbyisme :

Observateurs ou partie prenante ?

Travail présenté au
Commissaire au lobbyisme du Québec

Par Marie-Christine Couture

Étudiante au baccalauréat en communication-marketing

Université du Québec à Montréal

Mars 2009

Sommaire

Résumé	3
Introduction	4
1. L'inévitable recours au lobbyisme pour le titulaire de charge publique.....	5
2. La pertinence d'une loi sur le lobbyisme	8
3. Les facteurs explicatifs du désengagement des titulaires de charge publique	11
5. Les avantages d'une implication des titulaires de charges publiques face à la Loi .	15
6. Conclusion	18
Bibliographie.....	20

Résumé

La présente analyse tente de mettre en lumière l'importance du rôle du titulaire de charge publique en tant que participant à la vitalité et au respect de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. En examinant l'indispensable lien qui unit le décideur aux représentations des multiples groupes d'intérêt, de même qu'en souscrivant à l'idée selon laquelle un cadre juridique légitime la bonne pratique du lobbyisme auprès des instances publiques, nous nous efforçons de cerner les objets de litige liés à une mésinterprétation du terme lobbyisme. Nous essayons également de mettre à jour les éléments qui incitent le décideur public à prendre ses distances par rapport à la Loi, de même qu'à l'opposé nous cernons brièvement de multiples avantages qui devraient l'inciter à œuvrer dans le sens de l'éthique et de la transparence.

Introduction

Acceptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale en 2002, la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, telle que sa dénomination le laisse entendre, vise à encadrer les communications d'influence exercées par les lobbyistes auprès des titulaires de charge publique œuvrant au sein d'une institution parlementaire, gouvernementale ou municipale. En plus de légitimer la pratique du lobbyisme, la Loi confère à celles et ceux qui le l'exercent un devoir de transparence qui s'articule de manière plus exhaustive à l'intérieur du Code de déontologie des lobbyistes en vigueur depuis 2004¹. La Loi permet en outre à tous les citoyens d'avoir accès, par le registre des lobbyistes en ligne, aux informations concernant les communications d'influence dont les décideurs publics sont l'objet. Si la Loi sert à fixer des règles de comportement et à cerner les protagonistes qui sont interpellés par la pratique d'une activité de lobbyisme, les obligations qu'elle prescrit n'incombent qu'à l'entité qui agit à titre de lobbyiste.

Devant cette particularité de la Loi, une question est soulevée : le titulaire de charge publique (TCP), face à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, est-il observateur ou partie prenante? Avant de répondre à la question, notons au passage que la notion de titulaire de charge publique, telle que l'entend la Loi, concerne notamment les ministres et les députés de même que les membres de leur personnel, les membres du personnel du gouvernement, les dirigeants et les employés des organismes et des entreprises gouvernementales, les maires, les conseillers municipaux ou d'arrondissement,

¹ R.R.Q., chapitre T-11.011, r.0.2. En ligne au http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=%2F%2FT11_011%2FT11_011R0_2.htm.

les préfets et leur personnel politique, et les présidents et les membres du conseil d'une communauté métropolitaine et du monde municipal².

Compte tenu de la portée de la question qui nous interpelle, nous sommes amenés tout naturellement à considérer le rôle que doit occuper le TCP dans la société civile. Un examen de la nature même des activités du titulaire de charge publique nous permet ici d'affirmer que ce dernier ne peut se cantonner dans un simple rôle de figuration. Sa participation active au respect d'une loi qui vise à rendre visible à tous une activité longtemps et souvent commise dans le secret – à savoir le lobbyisme ou les communications d'influence – est un acte en faveur d'une démocratie qui se veut toujours plus affirmée.

Afin d'appuyer cette thèse, nous ferons ressortir l'importance que revêtent la communication d'influence et le recours à la consultation externe pour le TCP, à l'heure où les groupes d'intérêt se multiplient et cherchent plus que jamais à prendre place sur les podiums. Cela nous conduira en second lieu à voir le bien-fondé d'un encadrement de la pratique du lobbyisme en vue de l'inscrire dans un processus démocratique de projet de société. Troisièmement, nous chercherons à comprendre les mécanismes particuliers qui peuvent être à la source du désengagement des TCP face à la Loi. Enfin, notre dernier examen portera sur les avantages considérables d'une participation du titulaire de charge publique à l'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

1. L'inévitable recours au lobbyisme pour le titulaire de charge publique

La gestion de l'appareil gouvernemental n'est pas simple, – plusieurs lui associeront une lourdeur bureaucratique dont découlent des problématiques très spécifiques selon les caractéristiques des différentes instances ou paliers visés. Invariablement, le gouvernement doit passer par plusieurs truchements et se

² L.R.Q., chapitre T-11.011. En ligne au http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamic/Search/telecharge.php?type=2&file=/T_11_011/T11_011.html.

faire entendre dans de nombreux canaux, ce qui implique une « décentralisation fonctionnelle et territoriale, c'est-à-dire la création d'un certain nombre d'instances administratives spécialisées dans une fonction ou au niveau d'un territoire »³. Ces instances sont formées des ministères, des organismes, des établissements publics de santé et d'éducation, des commissions scolaires et des municipalités. Au Québec seulement, on répertoriait 1476 municipalités en 2003⁴, une vingtaine de ministères et plusieurs centaines d'organismes et entreprises du gouvernement⁵.

Sans courir le risque de nous perdre en spéculations quant à l'application optimale de la décentralisation en regard de la centralisation, mentionnons simplement qu'un pouvoir trop centralisé de l'État risque de mener à des politiques rigides voire inflexibles; bref, tout pour déplaire à une société québécoise bigarrée dont les attentes se déclinent en singularités exponentielles. À l'inverse, une décentralisation à outrance est souvent un « composant actif » d'inefficacité, imputable à une dilution du pouvoir administratif d'un gouvernement. Au moyen d'une décentralisation bien calculée, dont la recette magique n'existe hélas pas, au Québec comme ailleurs, on obtient habituellement une représentation assez fidèle des intérêts de la population, en plus d'une bonification de l'accessibilité aux services publics.

Dans les dédales de cette fourmilière de la vie politique et administrative, des décisions sont rendues, des pactes conclus, des accords signés, des permis octroyés. C'est ici que le titulaire de charge publique met en branle toute une batterie de processus et de prises en compte qui, de façon optimale, mèneront à

³ André GÉLINAS, *L'administration centrale et le cadre de gestion*, Saint-Nicolas, Québec, Presses de l'Université Laval, 2003, 724 p.

⁴ Institut de la statistique du Québec, « Estimation de la population des municipalités », 2003. En ligne au <http://www.stat.gouv.qc.ca/regions/lequebec/autres/taillemun.htm> (Consulté le 7 mars 2009).

⁵ Vérificateur général du Québec, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008*, Annexe 1, « Liste des entités assujetties à la Loi sur le Vérificateur général ayant produit des états financiers vérifiés », Québec, 2008. En ligne au http://www.commissairelobby.qc.ca/documents/x_fichiers/149_annexe_1_rag_2007-2008.pdf (Consulté le 7 mars 2009).

une bonne gouvernance. Cette dernière, fruit de nos démocraties représentatives, se veut un « effort pour dégager un consensus ou obtenir le consentement ou l'assentiment nécessaires à l'exécution d'un programme dans une enceinte où de nombreux intérêts divergents entrent en jeu »⁶.

Titulaire de charge publique ne signifie pas titulaire d'une science infuse de l'intérêt public et du bien commun. Le TCP, qu'il soit préfet ou premier ministre, n'est pas plus omniscient que quiconque, et encore moins est-il à l'abri de l'erreur de jugement. Son recours à la consultation apparaît dès lors souhaitable, afin qu'il développe une vue éclairée sur les intérêts divergents qui dessinent le visage d'une société. Ses décisions se forment plus que jamais en relief des besoins d'une population qui refuserait aujourd'hui de renoncer à sa liberté d'expression, à son droit d'association, à sa complexité et à sa multiplicité, ainsi qu'à sa quête de justice, de transparence et de diligence. La charpente institutionnelle qui abrite le titulaire d'une charge publique fait tomber quelques cloisons, pour laisser circuler le courant continu de données qui l'alimentent de l'extérieur. Ainsi, « l'État est conduit à voir se brouiller les frontières de son intérieur et de son extérieur. À la fois source d'information, source d'expertise mais aussi garantie d'objectivité, l'extériorité apparaît comme une des dimensions constitutives de l'État réflexif en train de se développer »⁷.

Par ailleurs, puisque « l'expertise ne réduit pas l'aléa »⁸, le TCP doit résister à l'envie d'amalgame *tutti quanti* toutes les résultantes de ses communications d'influence dans le but d'en faire une alchimie utile à ses décisions politiques ou administratives :

⁶ Cynthia HEWITT DE ALCÀNTARA, « Du bon usage du concept de gouvernance », pp. 109-117, dans Hamid EL AMOURI, « Les paradoxes de la gouvernance et ses nouvelles dimensions face à la démocratie », dans Ali SEDJARI (dir.), *Administration, gouvernance et décision publique*, pp.63-74, Éditions L'Harmattan, coédition GRET, 2004.

⁷ Jean-Louis GENARD et Steve JACOB, « Les métamorphoses de l'expertise », dans *Expertise et action publique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2004, pp. 145-154.

⁸ Bernard CUBERTAFOND, « Critique de l'Administration sous emprise libérale », Ali SEDJARI (dir.), dans *Administration, gouvernance et décision publique*, Éditions L'Harmattan, coédition GRET 2004, pp.27-46.

Les partisans du développement de la consultation ne distinguent pas d'une façon aussi tranchée entre le conseil technique et le conseil intéressé. Pour eux, le mal administratif consiste dans le formalisme et l'autoritarisme, jugés inefficaces et trop abstraits. En associant le plus grand nombre possible de groupes d'intérêt à l'élaboration des décisions, on imagine qu'elles seront mieux appliquées et acceptées⁹.

Il n'en demeure pas moins que le recours au plus grand éventail possible de points de vue et d'analyses par le TCP lui permet d'éviter le piège de la monosource; la sédimentation de ses idées, un jugement global réducteur et un effet de polarisation sont plus susceptibles d'être contrecarrés par la diversité des visions et la recherche de pôles nouveaux d'observation. Dans des cas extrêmes, on aura à esquiver l'endoctrinement, qui demeure un danger même au sein des sociétés évoluées. Le remplacement dans certaines écoles américaines de la théorie évolutionniste par le créationnisme sous l'administration Bush en est un bel exemple. Et c'est ici que la pertinence du lobbyisme, pratiqué sans complaisance et en refusant la couverture du secret, prend tout son sens pour le titulaire de charge publique.

2. La pertinence d'une loi sur le lobbyisme

Postulant que l'activité du lobbyiste est utile dans une démocratie moderne lorsque pratiquée dans l'éthique et la transparence, il est du devoir du titulaire d'une charge publique d'en prendre acte et d'ajuster ses pratiques à la Loi. Parallèlement, la pratique du lobbyisme en tant qu'outil légitime d'information des pouvoirs publics, si elle espère revêtir ses lettres de noblesse et resserrer le lien de confiance qui la lie tant à la population qu'à des officiers de charge publique, doit non seulement répondre à des impératifs de transparence et d'éthique, mais également se doter d'un cadre qui la circonscrit en même temps qu'il la définit. Comme dans tout projet commun, certaines balises doivent être tracées.

⁹ Georges LANGROD, S. JERZY, *La consultation dans l'administration contemporaine*, Paris, Cujas, 1972.

Dans le cas précis de l'élaboration d'une loi sur des valeurs communément partagées telles que le droit d'association ou le droit à l'information, un consensus prévaut habituellement. Puisque le Diable se cache dans les détails, c'est dans la structuration des règles particulières que le compromis s'impose. Néanmoins, un système régulateur semble tout à fait justifié et il n'y a rien de tel qu'une loi pour – parfois – transformer graduellement un compromis en consensus. La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme n'échappe pas à certaines remises en cause dans la forme qu'elle adopte, elle est d'ailleurs sujette à se remodeler, entre autres selon les recommandations du commissaire au lobbyisme du Québec, à la fois gardien et observateur de la Loi. Cela dit, le mandat de ce dernier n'est pas de la remettre en question, pas plus qu'il ne l'a été depuis le premier jour de son adoption à l'unanimité par les membres de l'Assemblée nationale.

Bien qu'on puisse le considérer comme « précoce » dans l'adoption d'une législation, le Québec n'est pas un pionnier dans le contrôle et l'encadrement des communications d'influence. Le gouvernement fédéral possède depuis 1988 son propre arsenal législatif en la matière, tandis que l'Ontario est la première province à s'être dotée d'une loi provinciale semblable dès 1998. Suivie de près par la Nouvelle-Écosse et la Colombie-Britannique, le Québec a pour sa part emboîté le pas en juin 2002. Par-delà les frontières canadiennes, l'incontournable loi du *Lobbying Disclosure* dont s'est doté le gouvernement des États-Unis, couplée à l'encadrement législatif particulier des 50 États, fait figure de référence. Constatons par ailleurs qu'outre certains systèmes d'accréditation ou d'enregistrement, aucun pays ne s'est doté d'une loi spécifique dans le domaine, hormis la Hongrie, la Pologne et la Lituanie¹⁰.

L'encadrement du lobbyisme s'inscrit dans le contexte d'une démocratie où les libertés fondamentales sont limitées par le moyen de normes déontologiques

¹⁰ *Journal Les Affaires*, « Le lobbyisme dans le monde ». En ligne au http://www.commissairelobby.qc.ca/documents/x_fichiers/137_journal_les_affaires.pdf (Consulté le 15 février 2009).

et éthiques qui se manifestent autant dans les structures que dans les lois. Une société désireuse de s'autoréguler et de ne rien dissimuler dans un souci du bien commun doit se doter non pas d'un seul mécanisme de guet, mais au contraire d'une multitude de dispositifs qui tous ensemble, grâce à leur interaction, convergent vers une maximalisation des idéaux démocratiques d'une société. Le Québec bénéficie d'une longue liste de dispositifs, d'agents et d'organismes s'articulant autour de ces idéaux : droit de vote, Charte des droits et libertés de la personne, Protecteur du citoyen, Vérificateur général, Commission d'accès à l'information, etc.

À ce propos, un rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques, portant sur l'aspect juridique de la pratique du lobbying, abonde dans le même sens en soutenant que son encadrement ne peut être efficace que s'il s'intègre dans un contexte démocratique plus vaste. Son échafaudage doit absolument prendre en compte que l'on soupèse les forces et les lacunes des systèmes régulateurs en présence, en portant une attention particulière aux éléments démocratiques suivants :

- *Standards of expected conduct established by codes of conducts for public officials.*
 - *Provisions criminalising undue influencing of public decision making, such as influence trafficking, bribery and other corruption offences.*
 - *Constitutional right to petition government, exercise freedom of speech and association.*
 - *Processes for regularly consulting representatives of employers and employees, for exemple in the framework of 'social partnerships'.*
 - *Policies and practices for enhancing citizen engagement through public consultation and participation.*
 - *Standards and procedures to ensure access to government information related to the decision-making process, for instance by freedom of information legislation.*
-

- *Judicial and administrative review of decisions.*
 - *Procedures for reporting corruption and providing protection.*
 - *Rules on political parties and election campaign financing.*
 - *Procedures for reporting misconduct and providing protection for whistleblower*¹¹.
-

3. Les facteurs explicatifs du désengagement des titulaires de charge publique

Il est courant que le terme lobbyisme soit affublé d'une connotation négative. Ainsi est-il souvent utilisé d'une façon péjorative, ce qui suggère ou accrédite un lien de parenté avec la corruption. Pour plusieurs il est synonyme — beaucoup plus souvent à tort qu'à raison — de copinage, de mafia, de favoritisme, de magouille, de traitement de faveur ou de pot-de-vin. Nombre de représentants de groupes d'intérêt rechignent encore à utiliser cette dénomination, par peur d'être mal perçus, d'être diabolisés. Pourtant, il ne s'agit pas d'une fonction illicite mais de simples blocages sémantiques...

Un changement de mentalité doit obligatoirement s'opérer si l'on veut que le lobbyisme ait la portée englobante et légitime qu'on tente de lui conférer. Selon une étude effectuée à la demande du commissaire au lobbyisme par Steve Jacob et Jean-François Bélanger auprès de 511 titulaires de charges publiques, près du tiers des TCP sondés considèrent que le lobbyisme n'est pas une activité légitime¹². On peut s'imaginer alors ce que doit être sa perception par le reste de la population. En ce sens, le décideur public, indéfectiblement sous la loupe de

¹¹ Organisation for Economic Co-operation and Development, « Lobbyists, Government and public Trust: Building a legislative Framework for enhancing Transparency and Accountability in Lobbying », août 2008, 158 p. En ligne au <http://www.oecd.org/dataoecd/5/41/41074615.pdf> (Consulté le 28 février 2009).

¹² Commissaire au lobbyisme du Québec, « Bâtir la confiance. Rapport du Commissaire au lobbyisme du Québec concernant la révision quinquennale de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme », Québec, 2008. En ligne au http://www.commissairelobby.qc.ca/documents/x_fichiers/277_batir_confiance_rapport_commissaire_lobbyisme_quebec.pdf (Consulté le 20 février 2009).

l'opinion publique, peut ne pas vouloir être associé à certains groupes d'intérêt qui ne font pas l'unanimité. Si la majeure partie de la population ne reconnaît pas que le lobbyisme est un outil qui peut servir ses intérêts, comment sanctionne-t-elle les rapports des élus et des fonctionnaires qui y ont recours ouvertement ? Paradoxalement, l'attitude du titulaire de charge publique peut dériver vers un refus du pluralisme, grave écueil à la démocratie. Il en résulte une sélection frileuse des communications d'influence, véritable obstacle à la reconnaissance du lobbyisme. Le titulaire d'une charge publique a le devoir de « contribuer aussi à assurer cette reconnaissance notamment en ne fermant pas la porte à ceux qui le pratiquent »¹³.

Par ailleurs, il semble quelque peu hardi de demander aux titulaires de charge publique qu'ils souscrivent à l'idée de la légitimité de la Loi, alors même que cette dernière soulève de nombreuses critiques quant au lobbyisme. En effet, un de ses règlements tend à stigmatiser certains groupes qui seraient de « mauvais » influenceurs. Ce règlement exclut tous les organismes à buts non lucratifs et les associations qui n'opèrent pas à des fins patronales, syndicales, professionnelles, ainsi que celles dont la majorité des membres ne procèdent pas à des activités lucratives. De telles dispositions perpétuent l'image d'un lobbyisme mercantile, opposé à l'action noble d'une défense d'intérêts considérés comme moralement supérieurs, voire intouchables. C'est précisément ce genre de cercle vicieux qui doit être brisé afin d'inciter les TCP à s'impliquer davantage dans le respect de la Loi, et afin également d'estomper ce « marquage encore perceptible d'un vieil héritage moral qui faisait de l'argent la source de multiples maux »¹⁴. Ce regrettable recours à des standards discriminatoires est vivement critiqué par le commissaire au lobbyisme, M. André C. Côté, comme en font foi nombre de ses communications écrites,

¹³ André OUIMET, « Développements récents en droit de l'accès à l'information : la pratique du lobbyisme et le droit de savoir », 2004. En ligne au http://www.commissairelobby.qc.ca/document/s/x_fichiers/504_pratique_lobbyisme_droit_savoir.pdf (Consulté le 2 mars 2009).

¹⁴ Raymond HUDON, « Un lobby est un lobby, même syndical ». *Le Soleil*, 7 juin 2008, Québec, p.39.

dont une lettre expressément adressée à M. Normand Jutras, ministre de la Justice, en date du 9 janvier 2003¹⁵.

Dans un même ordre d'idées, aux exclusions dont fait mention la Loi on doit ajouter un phénomène de désertion observable chez certains professionnels membres d'un ordre. Martine Hébert, à ce propos, parle d'une « burqa déontologique »¹⁶ sous laquelle se cachent ces professionnels, entre autres les avocats, les ingénieurs ou les comptables, en invoquant leur propre code déontologique de profession pour se soustraire à la Loi, puisque leurs devoirs d'éthique et de transparence y sont déjà inclus. Cette attitude réfractaire est un signe de mauvaise volonté et elle est nuisible à l'épanouissement d'un outil démocratique qui n'atteindra sa pleine puissance qu'à condition d'une adhésion générale. Même pour le TCP bien intentionné et au fait de l'existence de la Loi, il n'est pas impossible que la rencontre avec un professionnel ou un interlocuteur représentant un OSBL lui en impose au point de le décourager de s'enquérir des obligations de ses vis-à-vis.

Par ailleurs, pour déterminer si le décideur public a ou non un rôle à jouer dans le respect de l'application de la Loi, il s'impose de sonder les motifs qui, lors de l'élaboration de cette dernière, ont incité à ne rien imposer directement aux titulaires de charge publique. Pourquoi ne pas les obliger à déclarer leurs décisions à la suite d'une rencontre avec des lobbyistes? Cela aurait l'avantage de manifester les décalages entre les déclarations des deux parties, indice possible d'une occultation intentionnelle des faits. Au palier fédéral, la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* a fait l'objet d'un tel questionnement. Le constat

¹⁵ Commissaire au lobbyisme du Québec, « Commentaires du Commissaire au lobbyisme au ministre de la Justice concernant le projet de Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme », Québec, 2008. En ligne au http://www.commissairelobby.qc.ca/documents/x_fichiers/976_commentaires_commissaire_ministre_justice_reglement_loi.pdf (Consulté le 2 mars 2009).

¹⁶ Martine HÉBERT, « 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 », 2008. En ligne au <http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/01/mono/2008/05/968786.pdf>

du Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie chargé d'évaluer la question a été le suivant :

Tout bien considéré, le Comité estime que la création d'un système de double divulgation serait peu susceptible d'apporter un avantage réel au public ou à l'industrie du fait d'une plus grande transparence. En même temps, l'obligation de divulguer le nom de chaque personne (ou même des seules personnes ayant un « pouvoir décisionnel ») contactée augmenterait certainement de beaucoup le fardeau de l'observation et les pressions sur les ressources du registre. En outre, qui peut dire avec certitude où réside le « pouvoir décisionnel » au sein du gouvernement ? Par exemple, de petits marchés d'approvisionnement peuvent être conclus sans qu'un cadre supérieur n'exerce un droit de regard par la suite. Il serait difficile, voire impossible, de définir les lignes de démarcation dans l'écheveau complexe de l'appareil gouvernemental moderne, où une seule décision peut faire intervenir de nombreux responsables ou comités travaillant à différents échelons¹⁷.

L'adoption d'une double divulgation semble donc impliquer des complications dans la désignation du pouvoir décisionnel, en plus d'un fardeau bureaucratique considérable. Dans cette optique, un travail de sensibilisation auprès du titulaire de charge publique afin de faire naître en lui une réelle responsabilisation face au bon fonctionnement de l'encadrement du lobbyisme semble la meilleure solution.

En y regardant de près, nombre de facteurs expliquent le désengagement d'un TCP par rapport à la Loi. On en nommera succinctement quelques-uns ici :

- La méfiance de certains titulaires de charge publique peut s'expliquer par une méconnaissance de certains termes spécifiques de la Loi, formulés souvent dans le but d'éviter la divulgation d'information stratégique. Par exemple, l'article 49 donne au Commissaire le droit d'émettre une ordonnance de confidentialité s'il juge qu'une divulgation de certains détails peut compromettre la réussite d'un projet d'investissement ou des intérêts économiques ou financiers d'une entreprise.

¹⁷ Gouvernement du Canada, Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie, présidé par M^{me} Susan Whelan, *La transparence à l'ère de l'information : La Loi sur l'enregistrement des lobbyistes au XXI^e siècle*, CHAMBRE DES COMMUNES, 2001.

- Dans certains cas, le TCP ignore même totalement l'existence de la Loi, en particulier dans la sphère municipale.
- Le faible risque de sanction – d'ailleurs légalement inexistant pour le TCP.
- La contrainte de la reddition de comptes.
- La crainte d'être associé à un lobbyiste ayant représenté auparavant une entreprise concurrente ou un groupe adverse.
- Le refus d'exercer un rôle de « gendarme ».
- La peur, pour le TCP élu, du jugement de l'électeur intéressé par ses rencontres, de même que celle du non élu qui veut conserver ses fonctions à long terme et souhaite donc ne pas être associé à une idéologie passagère.

5. Les avantages d'une implication des titulaires de charges publiques face à la Loi

Le Code de déontologie des lobbyistes préconise avant toute chose le respect des institutions et des fonctions qui échoient au titulaire de charge publique. Ce dernier, pour sa part, doit agir dans le souci du bien-être des citoyens, en faisant preuve d'impartialité et d'équité dans ses décisions. Qu'il soit élu ou non, les attentes d'ordre éthique sont grandes face à lui.

De plus, selon Philip Selznick, le responsable d'une agence ou d'un organisme public (nous prenons ici la responsabilité d'étendre le concept de l'énoncé à l'ensemble des titulaires d'une charge public) doit assumer quatre fonctions immanentes à un exercice de leadership. D'abord, il lui faut définir la mission institutionnelle de l'entité qu'il administre et le rôle qu'il aura lui-même à y jouer, après quoi, il sera important d'adapter la structure de cette entité aux objectifs préalablement établis. Tout cela devra être accompli en s'assurant

de la défense de l'intégrité institutionnelle, de même que de la résolution des conflits internes pouvant éclater entre groupes aux intérêts divergents¹⁸.

On aura deviné que concilier les objectifs institutionnels avec les intérêts de la population demande au TCP un grand effort de créativité et de débrouillardise, mais avant tout un sens aiguisé de ses responsabilités et de son imputabilité. Soumis de plus à une batterie de systèmes de contrôle visant à mesurer son efficacité, le TCP consciencieux a généralement un horaire bien rempli. De lui demander au demeurant de vérifier l'authenticité et la fiabilité de ses interlocuteurs semble être un frein supplémentaire à son efficacité. Or, il faut voir au-delà des simples désagréments d'agenda, puisque les avantages d'une implication du titulaire face à la Loi sont nombreux.

Dans ce sens, la collaboration du titulaire de charge publique est précieuse lors d'enquêtes menées par le Commissaire au lobbying dans le cadre de son mandat de vérification. Celle-ci participe non seulement d'un devoir de transparence, mais peut avoir aussi un effet positif sur la perception qu'a la population de l'appareil gouvernemental. Resserrer la filiation entre les fonctions d'un système étatique éléphantinesque commence par une collaboration de bonne foi entre les différentes catégories d'individus concernés. Si les agents politiques disent blanc et les agents administratifs disent noir, comment penser que le citoyen pourra leur accorder sa confiance?

Le cynisme est tristement répandu dans la population lorsque vient le temps pour elle de rendre des comptes au gouvernement. Cette crise de confiance de la population envers l'État pousse même plusieurs citoyens à placer la défense de leurs intérêts entre les mains des groupes constitués à cet effet. Une autre interprétation courante veut que ceux qui détiennent le pouvoir appartiennent soit à une élite intellectuelle soit à une couche de la société socio-économiquement avantagée. Ou encore, beaucoup ont la certitude qu'inévitablement, toute

¹⁸ Harold F GORTNER., Julianne MALHER et Jeanne BELL NICHOLSON, *La gestion des organisations publiques*, Sainte-Foy, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1993.

requête adressée à la « machine » se perdra dans un fourbi bureaucratique : « *Public bureaucracies have to comply with a multiplicity of politically set standards and must give an account of what they have done to a variety of legitimate sources of authority whose actions are not in any case sufficiently coordinated.* »¹⁹

Peut-être à cause du désabusement qu'inspirent les institutions publiques, le titulaire de charge publique ne se sent pas encore tenu de s'assurer que ses interlocuteurs montrent patte blanche. À l'inverse, faire l'effort de transparence que recommande la Loi signifie pour le TCP une démystification, auprès de la population, d'une partie de son processus décisionnel, en plus d'avoir pour effet d'accroître ses responsabilités. Il ne voit pas toujours que ce faisant, il s'accorde une marge de manœuvre accrue et se laisse un certain droit à l'erreur légitime. Selon Daniel Jacoby, « La responsabilisation oblige la reconnaissance d'un droit à l'erreur sur le choix des moyens utilisés dans la poursuite des objectifs. Par contre, ce droit à l'erreur ne doit en aucun cas s'étendre sur le droit à l'erreur des résultats »²⁰.

Par ailleurs, une implication du titulaire dans l'application et la promotion de la Loi peut le mettre à l'abri d'éventuels conflits d'intérêts :

Le contrat social impose un lien de confiance particulier entre l'État et les citoyens. L'administration publique est au surplus assujettie à des impératifs de justice et d'efficacité. L'administrateur public, qui contribue à leur réalisation, possède objectivement un intérêt personnel qui motive son action. Ces quatre éléments sont nécessairement en tension. La recherche d'un point d'équilibre sous-tend toute la problématique spécifique de l'éthique et de la déontologie dans l'administration publique, problématique spécifique dont nous sommes saisis ici²¹.

¹⁹ Wolfgang WIRTH, « Coordination of Administrative Controls: Institutional Challenges for Operational Tasks », Franz-Xaver Kaufmann (dir.), dans *The public sector, Challenge for coordination and learning*, Berlin, Walter de Gruyter, 1991, pp. 235-256.

²⁰ Daniel JACOBY, *Le Protecteur du citoyen*, Trois-Pistoles, Québec, Éditions Trois-Pistoles, 1998.

²¹ QUÉBEC (Province). Groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics. *Rapport du Groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics*, Québec, ministère de la Justice, 1995.

Le terrain du secteur public étant particulièrement glissant, tout écart de conduite peut rapidement être monté en épingle. Tout avantage indu, toute perte d'indépendance et d'impartialité de la part du TCP peut se traduire en conflit d'intérêts. L'état de veille doit être constant; les lobbyistes ne sont pas tous des êtres scrupuleux malgré une bonne volonté générale.

Enfin, il y a un dernier avantage pour le titulaire de charge publique à se montrer volontaire dans l'observance de la Loi. Sans sombrer dans la paranoïa, disons simplement que, quand il s'assure d'avoir une pratique éthique et transparente et qu'il demande la même chose en retour de la part de ses interlocuteurs, il se tiendra toujours loin du scandale. Dans les coulisses du pouvoir, la compétition est parfois féroce; l'indignation est un art dont peuvent tirer profit les groupes d'intérêt, mais également l'adversaire politique ou le mauvais joueur en quête d'opportunités qui évolue au sein de sa propre équipe. Invalider une personne qui s'adonne au lobbyisme en évoquant de prétendues rencontres secrètes, par exemple, peut s'avérer une méthode efficace pour redorer sa propre image. Bernard Cubertafond, professeur à Paris VIII, nous met en garde : les « campagnes de vertu ne sont pas innocentes : le dénonciateur s'y forge une vertueuse image. Et sa politique peut plus facilement apparaître nécessaire »²².

6. Conclusion

Reposons-nous maintenant la question qui a tracé le chemin de notre réflexion. Nous nous sommes questionnés sur le rôle qu'ont à jouer les titulaires de charge publique face à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Plus précisément, nous avons cherché à comprendre s'il est préférable, pour le TCP, de n'agir qu'à titre d'observateur, ou alors si une position de partie prenante serait à souhaiter afin d'accroître l'efficacité de la Loi. Il n'a pas été difficile de trancher la question en soutenant qu'un rôle actif du titulaire

²² Bernard CUBERTAFOND, « Critique de l'Administration sous emprise libérale », Ali SEDJARI, dans *Administration, gouvernance et décision publique*, Éditions L'Harmattan, coédition GRET, 2004, pp.27-46.

est non seulement souhaitable pour favoriser l'éthique et la transparence, mais qu'il est également incontournable en regard du contexte démocratique actuel.

Notre démarche a commencé par une exploration du contexte actuel, qui met en présence du décideur une multitude de groupes aux intérêts particuliers, tous cherchant à se faire entendre. Parallèlement, nous avons soulevé le fait que cette multiplicité des avis était essentielle à une prise de décision efficace et éclairée de la part du TCP, ce qui le protège des dangers d'une source unique. De ce fait, les activités de lobbying auprès des TCP étant implicitement légitimées, nous nous sommes portés en faveur d'un encadrement judiciaire qui fournirait à celles et ceux qui les pratiquent des points de repère éthiques et des modalités de transparence. Nous avons relevé le fait qu'une telle assise est un outil de légitimation essentiel puisqu'elle repose sur les valeurs communes de la démocratie. Le troisième point abordé s'est voulu plus exploratoire : nous avons tenté d'identifier les facteurs expliquant la position de « simple observateur » de beaucoup de TCP. Ceux qui se sont imposés avec le plus de force sont la connotation péjorative du lobbying ainsi que le manque de connaissance de la Loi. Enfin, la dernière partie de notre exposé a tenté de mettre en évidence les avantages d'une position de « partie prenante » du titulaire de charge publique. Un des principaux impacts qui est ressorti est la revalorisation des institutions publiques, et par ricochet celle du TCP.

Si nous pouvons maintenant souhaiter une plus grande implication du titulaire de charge publique dans l'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying, il nous apparaît aussi qu'elle peut être mise en péril par des éléments autres qu'un simple manque de volonté. Le sain exercice du lobbying, à notre avis, va de pair avec sa réhabilitation par le moyen d'une sensibilisation et d'une éducation qui doit s'étendre à tous les échelons de la société. Un changement de mentalité s'impose si véritablement nous voulons tendre vers une meilleure utilisation de ce levier social, économique et politique, sans exclusion, sans désertion ni mésinterprétation.

Bibliographie

Code de déontologie des lobbyistes, R.R.Q., chapitre T-11.011, r.0.2. En ligne au http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=%2F%2FT_11_011%2FT11_011R0_2.htm (Consulté le 10 février 2009).

Commissaire au lobbyisme du Québec, « Bâtir la confiance. Rapport du Commissaire au lobbyisme du Québec concernant la révision quinquennale de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme », Québec, 2008, 117 p. En ligne au http://www.commissairelobby.qc.ca/documents/x_fichiers/277_batir_confiance_rapport_commissaire_lobbyisme_quebec.pdf (Consulté le 20 février 2009).

Commissaire au lobbyisme du Québec, « Commentaires du Commissaire au lobbyisme au ministre de la Justice concernant le projet de Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme », Québec, 2008, 5 p. En ligne au http://www.commissairelobby.qc.ca/documents/x_fichiers/976_commentaires_commissaire_ministre_justice_reglement_loi.pdf (Consulté le 2 mars 2009).

Bernard CUBERTAFOND, « Critique de l'Administration sous emprise libérale », Ali DEDJARI (dir.), dans *Administration, gouvernance et décision publique*, Éditions L'Harmattan, coédition GRET, 2004.

Hamid EL AMOURI, 2004. « Les paradoxes de la gouvernance et ses nouvelles dimensions face à la démocratie », Ali DEDJARI (dir.), dans *Administration, gouvernance et décision publique*, Éditions L'Harmattan, coédition GRET, 2004.

André GÉLINAS, *L'administration centrale et le cadre de gestion*, Saint-Nicolas, Québec, Presses de l'Université Laval, 2003, 724 p.

Jean-Louis GENARD et Steve JACOB, « Les métamorphoses de l'expertise », dans *Expertise et action publique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2004.

Harold F. GORTNER, Julianne MALHER et Jeanne BELL NICHOLSON, *La gestion des organisations publiques*, Sainte-Foy, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1993, 587 p.

GOVERNEMENT DU CANADA, Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie, présidé par M^{me} Susan Whelan, *La transparence à l'ère de l'information : La Loi sur l'enregistrement des lobbyistes au XXI^e siècle*, CHAMBRE DES COMMUNES, 2001, 96 p.

Jack HAYWARD et al., *Les groupes d'intérêt*, Paris, Éditions du Seuil, 1996, 192 p.

Martine HÉBERT, *Les Secrets du lobbying, ou l'art de bien se faire comprendre du gouvernement*, Collection « Savoir faire », Montréal, Les Éditions Varia, 2003, 163 p.

Martine HÉBERT, « 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 », 2008, 19 p. En ligne au <http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/01/mono/2008/05/968786.pdf> (Consulté le 27 février 2009).

Raymond HUDON, « Un lobby est un lobby, même syndical ». *Le Soleil*, 7 juin 2008, p. 39.

Institut de la statistique du Québec, « Estimation de la population des municipalités », 2003. En ligne au <http://www.stat.gouv.qc.ca/regions/lequebec/autres/tailemun.htm> (Consulté le 7 mars 2009).

Daniel JACOBY, *Le Protecteur du citoyen*, Trois-Pistoles, Québec, Éditions Trois-Pistoles, 1998, 368 p.

Journal Les Affaires, « Le lobbyisme dans le monde ». En ligne au http://www.commissairelobby.qc.ca/documents/x_fichiers/137_journal_les_affaires.pdf (Consulté le 15 février 2009).

Georges LANGROD, S. JERZY, *La consultation dans l'administration contemporaine*, Paris, Cujas, 1972, 973 p.

Pierre LENAIN, *Le risque politique*, Paris, Économica, 1989, 115 p.

Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, L.R.Q., chapitre T-11.011. En ligne au http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/T_11_011/T11_011.html (Consulté le 10 février 2009).

Michel OFFERLÉ, *Sociologie des groupes d'intérêt*, 2^e édition, Jouve, Éditions Montchrestien, 1998, 158 p.

André OUIMET, « Développements récents en droit de l'accès à l'information : la pratique du lobbyisme et le droit de savoir », 2004, 32 p. En ligne au http://www.commissairelobby.qc.ca/documents/x_fichiers/504_pratique_lobbyisme_droit_savoir.pdf (Consulté le 2 mars 2009).

Organisation for Economic Co-operation and Development, « Lobbyists, Government and public Trust : Building a legislative Framework for enhancing Transparency and Accountability in Lobbying », août 2008, 158 p. En ligne au <http://www.oecd.org/dataoecd/5/41/41074615.pdf> (Consulté le 28 février 2009).

QUÉBEC (Province), Groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics, *Rapport du Groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics*, Sainte-Foy, Québec, ministère de la Justice, 1995, 180 p.

Alphonse RIVERIN, *L'administrateur publique : un être « pifométrique »*, Sainte-Foy, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1981, 404 p.

Vérificateur général du Québec, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008*, Annexe 1, « Liste des entités assujetties à la Loi sur le Vérificateur général ayant produit des états financiers vérifiés », Québec, 2008. En ligne au http://www.commissairelobby.qc.ca/documents/x_fichiers/149_annexe_1_rag_2007-2008.pdf (Consulté le 7 mars 2009).

Wolfgang WIRTH, « Coordination of Administrative Controls : Institutional Challenges for Operational Tasks », Franz-Xaver Kaufmann (dir.), dans *The public sector, Challenge for coordination and learning*, Berlin, Walter de Gruyter, 1991, pp. 235-256.