
Le réexamen de la législation sur l'enregistrement des lobbyistes

par Patrick Boyer, député

Lorsqu'elle fut adoptée pour la première fois par le Parlement fédéral, la législation relative à l'enregistrement des lobbyistes prévoyait un réexamen automatique de celle-ci. Le Comité permanent de la consommation et des affaires commerciales et de l'administration gouvernementale procède actuellement à cette tâche. L'un des témoins, Patrick Boyer, préconise l'élargissement du rôle du Parlement dans l'administration de la législation. Le présent article repose sur la présentation faite au Comité par le député le 9 février 1993.

Après avoir longuement observé au fil des années les divers aspects de la vie dans notre petite capitale, j'estime que la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* est certainement un premier pas important, mais que c'est une réponse insuffisante au phénomène du lobbying. En fait, elle ne respecte même pas les critères et les normes établis par le premier ministre Mulroney, le 9 septembre 1985.

Je préconise une méthode plus intégrée pour traiter le phénomène du lobbying, tel qu'il se pratique ici.

Il y a deux principes qui doivent sous-tendre cette démarche, le premier étant d'assurer la transparence du processus décisionnel et le deuxième d'assurer un accès libre à l'appareil gouvernemental. En ce qui concerne l'accès au gouvernement, le deuxième principe, il commence à être entravé et ce, soyons francs, de part et d'autre. La loi prévoyant des droits d'enregistrement que vient d'adopter le Parlement est contraire aux principes énoncés dans le projet de loi initial. Ces droits peuvent constituer un obstacle. Par ailleurs, le rôle des lobbyistes qui m'immiscent comme intermédiaires entre le public et le gouvernement peut également être perçu par les citoyens et les organismes canadiens comme un obstacle, dans la mesure où ils croient ne pas avoir librement accès au gouvernement à moins de retenir les services d'un lobbyiste.

Outre ces deux principes de transparence et de libre d'accès, j'aimerais mentionner les trois grands éléments d'une démarche intégrée. Il est temps, tant sur le plan historique que dans le cadre de cet examen de la loi en vigueur depuis trois ans, de songer à ce que j'appelle une démarche intégrée qui comporterait trois éléments : le premier, un cadre législatif et juridique; le deuxième, un examen de la relation complète du lobbying et le troisième, une définition détaillée du lobbying.

Commençons par le premier de ces trois éléments, à savoir la nécessité d'établir un cadre juridique et législatif général. Je crois qu'il est utile de s'arrêter un instant pour constater que trois comités parlementaires différents sont en train d'étudier trois lois différentes qui, en fait, ont toutes les trois le même objet. Il y a le projet de loi C-43, sur les conflits d'intérêts, qui est à l'étude à la Chambre des communes après avoir été examiné par un comité qui a déposé son rapport en juin dernier. Il y a un autre comité, sous la présidence de Jim Hawkes, qui examine toute la question du financement des élections. Enfin, il y a le Comité de la consommation et des affaires commerciales et de l'administration gouvernementale qui examine la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*.

Voilà trois lois différentes, trois ensembles de définitions et de concepts, trois groupes de fonctionnaires, alors que, dans le fond, ces trois mesures traitent de la même chose, c'est-à-dire la relation entre l'argent, le pouvoir, l'influence, l'accès, le processus décisionnel et la politique gouvernementale.

Il y a en fait deux autres lois, le Code criminel et la *Loi de l'impôt sur le revenu*, qui ont des répercussions sur cette question et dont nous devrions tenir compte si nous voulons

Patrick Boyer est député fédéral d'Etobicoke-Lakeshore.

avoir une vue d'ensemble du cadre législatif et juridique qui permettrait de cerner le phénomène du lobbying. Pour se convaincre davantage de la nécessité d'une démarche intégrée à l'égard du cadre législatif, il suffit de réfléchir un instant à ce que tout le monde peut voir dans les publications et à ce qui ne saurait échapper à quiconque visite notre capitale. Lorsqu'une personne arrive à l'aéroport d'Ottawa et qu'elle entre dans cette installation du ministère des Transports, elle est accueillie par une affiche annonçant les services de l'une des nombreuses sociétés de lobbying professionnel d'Ottawa. Depuis quelques décennies, l'activité des entreprises de lobbying a connu une très forte croissance, la nature de ces activités s'est diversifiée et leur influence s'est étendue.

Je crois qu'il est important d'examiner ce phénomène dans une perspective historique. Pour que vous puissiez comprendre pourquoi j'insiste sur une démarche intégrée, arrêtons-nous un peu à ce que s'est produit il y a 20 ans. En 1974, le Parlement a adopté la *Loi sur les dépenses d'élection*. Avant cette loi, les sources de financement des partis politiques inquiétaient beaucoup les Canadiens. Tout le monde concédait qu'il y avait là énormément de malentendus et qu'il était certainement nécessaire de faire la lumière là-dessus.

C'est ainsi qu'en 1974, un nouveau régime a imposé que soient divulgués les sources et les montants de ce financement. Tout se fondait sur la notion intrinsèque à toutes ces questions, à savoir que la transparence est essentielle et que le soleil est le meilleur antiseptique. Ce que l'on peut faire au grand jour sera vraisemblablement beaucoup mieux que ce que l'on ferait dans un coin obscur, derrière les rideaux et sans rien divulguer.

Eh bien, peu après 1974, le rôle des lobbyistes professionnels rémunérés a commencé à prendre beaucoup d'importance dans la capitale. Mon point de vue est simple. Il existait avant 1974, et elles n'ont pas disparu après cette date, certaines organisations et certaines personnes qui voulaient extraire certaines décisions du gouvernement. Comme l'eau qui coule le long d'une colline et qui frappe un rocher qui l'arrête temporairement mais qu'elle finit par contourner, ils ont maintenant trouvé accès au gouvernement, non pas par des contributions aux partis politiques comme autrefois, mais en retenant les services de lobbyistes professionnels rémunérés.

C'est la raison pour laquelle j'estime que le comité devrait envisager une démarche intégrée qui comprendrait le travail qu'effectue actuellement le comité qui étudie le financement des élections, travail qui est en cours mais a été retardé. Ceci est en fait lié au projet de loi C-43, qui traite des conflits d'intérêts, et au travail de ce comité.

Deuxièmement, il faut une vue d'ensemble du phénomène du lobbying. Je suggérerais que l'on ne concentre pas exclusivement les énergies sur les lobbyistes qui, après tout, sont des intermédiaires, des gens qui se sont insérés, moyennant rémunération, entre leurs clients et le gouvernement. Nous devrions considérer l'ensemble de cette relation de lobbying.

C'est-à-dire ceux avec lesquels traitent les lobbyistes, à la fois leurs clients et les fonctionnaires.

Il est toujours important de ne pas oublier qu'en fin de compte, ce sont les décisionnaires qui contrôlent le système. C'est le décisionnaire qui décide qui il ou elle verra ou ne verra pas et qui en définitive prend la décision. Il sera donc important de considérer, pour ce qui est des fonctionnaires, ce qu'ils auront à dire du fonctionnement du système de lobbying. Le comité a déjà entendu certains témoins à ce sujet, même s'ils se sont jusqu'ici montrés discrets. Peut-être que cela pourrait ressortir davantage si le comité mettait l'accent sur le destinataire de l'activité de lobbying autant que sur le client, sur ceux qui donnent des instructions aux lobbyistes, qui retiennent leurs services. On pourrait d'ailleurs se demander si, lorsqu'on a retenu les services d'un lobbyiste, on peut échapper à ce cycle.

Le comité a entendu un témoin décrire ce phénomène d'une provision multi-annuelle en fait de rémunération pour les services prévus. Il semble que l'on se rapproche de l'institutionnalisation du lobbying dans les relations d'un certain nombre de clients avec les lobbyistes et avec le gouvernement. C'est pourquoi il est important de traiter de toute cette relation et non pas simplement des lobbyistes.

Tôt ou tard, nous considérerons ces phénomènes comme indissociables. Nous ne devrions pas avoir trois lois différentes, trois groupes distincts de fonctionnaires, trois séries de définitions, trois méthodes différentes, et risquer ainsi de perdre énormément entre ces trois catégories.

Troisièmement, la définition de lobbying. C'est quelque chose qui a retenu l'attention, et intéresse beaucoup, d'autres régimes législatifs dans de nombreux pays et au sein même de notre Parlement. Je faisais partie du comité présidé par Albert Cooper. Bien que je n'aie pas participé à la rédaction finale du rapport, je me souviens qu'à un moment ce comité avait eu beaucoup de mal avec la définition de l'activité de lobbying.

Certes, nous avons constaté un certain nombre de choses dont il faut tenir compte si l'on veut envisager une définition plus générale qui embrasse toute la transaction. Par exemple, le phénomène de ces prétendus mouvements populaires. La semaine dernière, le comité a entendu quelqu'un expliquer dans le détail comment cela se fait, lorsque ce qui semble être un cri du peuple sur telle ou telle question est en réalité quelque chose d'orchestré visant à influencer les décisionnaires.

À propos de définition, le rôle de la *Loi de l'impôt sur le revenu* doit être pris en considération. Nous avons beaucoup d'organismes non gouvernementaux au pays qui se sont inscrits

comme organismes de bienfaisance ou éducatifs afin de pouvoir émettre des reçus aux fins d'impôt. Ce faisant, ils acceptent et suivent les règles établies par Revenu Canada qui interdisent l'activité politique. Il existe d'autres ONG qui savent que leur mandat et leur mission est de s'engager expressément dans une activité politique. Ils décident alors de ne pas se faire inscrire comme organisme de bienfaisance. Je pense à des organismes tels que Greenpeace, la Coalition nationale des citoyens et d'autres. Ce sont des exemples assez évidents. Il existe aujourd'hui, si nous voulons bien être réalistes, un certain nombre d'organismes au Canada, d'organismes à caractère public, qui souhaitent contribuer au processus décisionnel, donner des informations, s'assurer que leur point de vue est entendu. Dans quelle mesure entrent-ils dans la définition actuelle de lobbying? Est-ce que la norme imposée par la *Loi de l'impôt sur le revenu* force et contraint réellement certains de ces organismes à des modes d'activité qui ne sont pas, dirons-nous, dans leur nature? Sont-ils finalement obligés de retenir les services de lobbyistes professionnels rémunérés pour faire ce qu'ils pourraient faire autrement s'ils ne risquaient pas de perdre leur désignation d'organisme de bienfaisance? Se font-ils autrement simplement porter au registre comme lobbyistes de première catégorie?

Nos partis politiques ont actuellement beaucoup de mal à se faire reconnaître comme institutions crédibles et respectées capables de mener des missions politiques. C'est un grand défi pour les partis.

La solution est peut-être celle qu'envisage le professeur Paul Pross de l'Université Dalhousie, qui est très bien informé de toute la question du lobbying au Canada. Il a préconisé ou au moins proposé que l'on envisage un autre système en ce qui concerne la *Loi de l'impôt sur le revenu*, qui permettrait aux groupes d'intérêts publics, aux ONG, de bénéficier d'une certaine forme de crédit d'impôt, mais à un tarif inférieur ou différent si l'on savait qu'ils se livreraient à une certaine forme de lobbying, d'activité politique ou d'intérêt public.

Cela nous ramène à la question de savoir si nous voulons qu'au Canada se créent les comités d'action politique qui agissent en dehors des partis politiques afin de contrôler et d'influencer les députés et les gens qui travaillent au sein de nos partis. Si je soulève cette question, c'est que tout ceci est lié, tout ceci fait partie du même phénomène.

Je crois qu'une définition globale devra embrasser une activité plus large que ce que nous trouvons dans certaines des

définitions traditionnelles non seulement ici au Canada, mais également dans les lois et régimes d'autres pays.

Je suggérerais également une autre idée au sujet de ceux qui seront chargés de la responsabilité du système choisi, quel qu'il soit. Actuellement, on a mis sur pied un petit bureau à part dans l'un des ministères. Nous avons toutefois d'autres modèles à suivre que nous connaissons bien – par exemple, pour ce qui est de la politique générale, de l'activité politique, de l'interaction de l'argent et de l'influence, etc., des partis politiques.

Le directeur général des élections du Canada est directement responsable devant le Parlement, tout comme le commissaire d'Élections Canada qui relève du directeur général. Nous avons également, pour ce qui est du vérificateur général, quelqu'un qui examine régulièrement les transactions publiques, qui veille à ce que les contribuables en aient pour leur argent et que les dépenses gouvernementales aient des objectifs publics. Il est directement responsable devant le Parlement.

J'ai l'impression que beaucoup des questions qu'étudie ce comité, qualitativement parlant, touchent aux mêmes préoccupations et questions qui intéressent Élections Canada et le vérificateur général. Donc, devons-nous aller un peu plus loin qu'on ne l'a déjà fait, en adoptant la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* et en laissant ce rôle à quelqu'un qui se trouve dans un ministère, et qui ne peut donc pas être aussi indépendant et crédible aux yeux du public?

Si l'on avait d'abord confiné ce poste au sein d'un ministère, c'était pour minimiser les frais généraux, pour que cela ne coûte pas trop cher. Cela avait été une décision unanime du comité dans son rapport il y a trois ou quatre ans, rapport que j'appuie tout à fait. Nous ne voudrions pas évidemment que se crée une énorme bureaucratie.

D'un autre côté, nous avons une question plus importante à examiner – le rôle des représentants élus au sein de notre système de gouvernement et la nécessité de sauver le Parlement, de rétablir les pouvoirs et l'autorité du Parlement dans ce domaine très important. Tout ce que nous faisons à titre de parlementaires est transparent. Nous sommes responsables de nos actes devant la population.

En ce qui concerne les lobbyistes, il s'agit de gens qui participent également, à titre d'intermédiaires, au système politique, au processus décisionnel. Ils opèrent essentiellement à l'abri du public et n'ont absolument pas à rendre compte. J'estime que le Parlement est le mieux placé pour surveiller les choses. Il n'est pas nécessaire de créer une grosse bureaucratie d'espions fonctionnaires, mais d'avoir une chaîne de responsabilités dans lesquelles les parlementaires jouent un rôle beaucoup plus direct. Cela servirait plusieurs fins à la fois.▲