

Colloque du GCEP : Réglementer le lobbying au Canada

Le lobbying est une activité légitime au sein d'une société démocratique. Toutefois, à l'instar des politiciens, les lobbyistes savent bien que leur profession n'est pas toujours tenue en haute estime par le grand public. Au cours d'un récent colloque du Groupe canadien d'étude des parlements, un lobbyiste-conseil a d'ailleurs lancé cette phrase à la blague pendant son exposé : « Je suis la racine de tous les maux. » Les participants au colloque ont examiné les attitudes à l'égard du lobbying au Canada et la manière dont les lois et règlements en la matière ont influé sur le développement de cette activité depuis les années 1980, et ils se sont questionné sur l'efficacité du système actuel. Le dernier groupe de lobbyistes à avoir pris la parole a discuté du fait que leur travail était souvent mal compris et a expliqué pourquoi leur très mauvaise réputation repose sur des idées dépassées de trafic d'influence ainsi que sur les gestes répréhensibles d'une poignée de lobbyistes.

Will Stos

La réglementation en matière de lobbying au Canada

Lors de la comparution du premier groupe de la journée, François Bertrand, directeur de l'Enregistrement au Commissariat au lobbying du Canada, a expliqué comment le rôle du Commissariat consiste à faire appliquer la *Loi sur le lobbying* afin que les Canadiens puissent avoir confiance en leur gouvernement et qu'ils sachent que le lobbying se pratique de façon transparente et conforme à des normes d'éthique élevées. La *Loi sur le lobbying* est en vigueur depuis 1989. Tous les lobbyistes doivent déclarer chaque mois leurs interactions avec les titulaires d'une charge publique désignée (tous les décideurs et hauts fonctionnaires fédéraux). S'ils quittent leur poste, ces titulaires d'une charge publique désignée doivent respecter un délai de cinq ans avant de pouvoir faire du lobbying. Les lobbyistes doivent fournir les renseignements suivants : le nom de la personne auprès de laquelle des activités de lobbying sont exercées, le ministère d'attache de cette personne, la loi visée, le sujet abordé, etc. Depuis 2015, il existe une nouvelle version du *Code de déontologie des lobbyistes*. Celle-ci se penche davantage sur les conflits d'intérêts et l'apparence de conflit d'intérêts en accordant une importance particulière aux cadeaux offerts aux titulaires d'une charge publique désignée. Est-ce qu'un cadeau donne à penser qu'il impose une obligation au titulaire d'une charge publique désignée?

C'est le lobbyiste qui doit assumer le fardeau de la preuve en ce qui concerne sa conformité avec la *Loi*. Lorsque la commissaire rend une décision à la suite d'une

enquête, elle tient compte de la gravité de l'infraction au *Code*; et si elle estime qu'une infraction à la *Loi* a été commise, elle doit faire part de ses constatations à la police. À ce jour, quatre personnes ont été reconnues coupables d'avoir enfreint la *Loi*. M. Bertrand a conclu son exposé en mentionnant que la *Loi sur le lobbying* prévoit la divulgation massive de renseignements au public pour veiller à ce que les activités de lobbying soient menées en toute transparence.

Jean-François Routhier, le commissaire au lobbyisme du Québec, a fait remarquer qu'il existe de nombreuses similitudes entre la loi québécoise et la loi fédérale. En effet, dans les deux cas, l'accent est mis sur la transparence au moyen de trois outils et d'un commissaire : la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, le Registre des lobbyistes, le *Code de déontologie des lobbyistes* et le Commissaire au lobbyisme.

Adoptée à l'unanimité en 2002, la loi du Québec s'appuie sur deux principes : le caractère légitime du lobbyisme et le droit du public de savoir qui cherche à exercer une influence sur les titulaires d'une charge publique. En outre, cette loi comporte deux objectifs : rendre transparentes les activités de lobbyisme et en assurer le sain exercice. Enfin, le résultat attendu est le suivant : la confiance des citoyens à l'égard des institutions publiques.

M. Routhier a indiqué que la loi du Québec énonce des droits et des libertés fondamentaux, y compris la liberté d'expression, le droit à l'information, le droit de vote et le principe d'un gouvernement responsable. Cette loi constitue un outil important pour trois groupes : les lobbyistes (parce qu'elle leur permet d'exercer leur emploi en toute légitimité et de faire reconnaître le caractère légitime de leur travail), les titulaires d'une charge



Modératrice Élise Hurtubise-Loranger (à gauche) avec les panélistes François Bertrand (centre) et Jean-François Routhier (à droite).

publique (parce qu'ils disposent ainsi d'un outil de gestion des risques qui les protègent) et les citoyens (parce qu'elle renforce la transparence et la confiance).

Constituent des activités de lobbying au sens de cette loi toutes les communications orales ou écrites avec un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer la prise de décisions relativement :

- à une proposition législative ou réglementaire, une résolution, une orientation, un programme ou un plan d'action;
- à l'attribution d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autre autorisation;
- à l'attribution d'un contrat (autrement que dans le cadre d'un appel d'offres public), d'une subvention ou d'un autre avantage pécuniaire;
- à la nomination de certains titulaires d'une charge publique.

La loi du Québec définit trois catégories de lobbyistes : un lobbyiste-conseil (qui exerce des activités de lobbying pour le compte d'autrui moyennant contrepartie), un lobbyiste d'entreprise (qui exerce des activités de lobbying pour le compte de l'entreprise) et un lobbyiste d'organisation (qui exerce des activités de lobbying pour le compte d'un groupement à but non lucratif ou à l'échelon parlementaire, gouvernemental ou municipal). À l'heure actuelle, plus de 11 500 lobbyistes sont enregistrés au Québec. Ils se conforment au *Code de déontologie des lobbyistes*, qui sert de complément à la *Loi*. Le *Code* énonce les règles en matière de respect des institutions, d'honnêteté et d'intégrité ainsi que de professionnalisme auxquelles sont assujettis les lobbyistes. Il est contraignant et peut déboucher sur des pénalités s'il n'est pas respecté.

Les actes interdits pour les lobbyistes comprennent le fait d'exercer des activités de lobbying sans s'être inscrit au Registre des lobbyistes; le fait d'en exercer moyennant une contrepartie conditionnelle à l'obtention

d'un résultat ou provenant d'une subvention ou d'un prêt; et le fait d'attribuer un contrat ou une subvention à soi-même ou à son client après avoir été mandaté par un titulaire d'une charge publique pour attribuer un tel contrat ou une telle subvention. Les pénalités pécuniaires vont de 500 \$ à 25 000 \$, tout dépendant de l'infraction, et d'autres mesures disciplinaires sont prévues, y compris l'interdiction d'exercer la profession pendant une durée maximale de 12 mois et l'application d'autres mesures pendant une durée maximale de trois ans.

M. Routhier a conclu son exposé en faisant remarquer que la réalisation des objectifs de la *Loi* dépend de quatre conditions : l'action constante du commissaire, le respect des règles par les lobbyistes, la participation des titulaires d'une charge publique et la vigilance des citoyens.

Au cours d'une période de discussion, des membres du public ont souligné de possibles échappatoires en ce qui concerne les restrictions après l'emploi. Un participant a signalé que rien n'empêche les anciens titulaires d'une charge publique désignée de formuler des conseils stratégiques quant aux mesures à prendre ou à la façon d'exercer des activités de lobbying.

Un ex-fonctionnaire de Santé Canada, aujourd'hui à la retraite, a posé une question à propos de la vigilance des citoyens. Étant donné que la plupart des gens ignorent tout des processus, il a demandé aux conférenciers ce qu'on devrait faire pour que le public les comprenne et y participe. M. Routhier a expliqué que la commissaire dispense beaucoup de formation dans les municipalités, mais que les citoyens ne sont pas nécessairement au courant des processus. Tout de même, il y a plus de commentaires de citoyens sur les médias sociaux et peut-être une plus grande sensibilisation à cet enjeu qu'auparavant. Certaines questions de citoyens peuvent déboucher sur des enquêtes, même si ceux-ci ne savent pas qu'une infraction a peut-être été commise. M. Bertrand a mentionné qu'on offre des formations aux titulaires



Modérateur Michel Bedard (à gauche) avec panélistes Guy Giorno (centre) et Sean Moore (à droite).

d'une charge publique pour les encourager à consulter le Registre et que certains programmes universitaires en dispensent aussi. Il a déclaré que son organisme essaie de communiquer le message au public par l'intermédiaire de Twitter et des journaux.

Efficacité du système actuel

Guy Giorno, associé et chef du groupe de pratique Règles d'éthique gouvernementale, transparence et droit politique chez Fasken Martineau DuMoulin LLP, a décrit les différentes lois relatives au lobbying qui s'appliquent au Canada. À l'heure actuelle, seuls la province de l'Île-du-Prince-Édouard et les territoires ne disposent d'aucune loi en la matière – bien que, dans certains cas, des projets de loi soient à l'étude. La loi du Québec s'applique aux municipalités, et celle de Terre-Neuve-et-Labrador s'applique à St. John's. Certaines municipalités de l'Ontario sont dotées de leurs propres règles d'éthique en matière de lobbying.

M. Giorno a laissé entendre que ce sont surtout la Colombie-Britannique, le Québec, le gouvernement fédéral, la Ville de Toronto et l'Ontario qui appliquent ces lois avec le plus de rigueur. À l'opposé, selon lui, la Nouvelle-Écosse fait peu respecter sa loi; et l'information, la sensibilisation et le soutien général à cet égard sont lacunaires. M. Giorno a posé la question suivante : la conformité sans application de la loi est-elle efficace? Il a souligné que, dans le système britanno-colombien, c'est l'autodivulgence qui entraîne la grande majorité des contraventions et des infractions. Giorno a comparé la situation à des postes de pesée sur les autoroutes : si personne ne s'occupe de faire appliquer la loi, que se passe-t-il si les chauffeurs ne s'arrêtent tout simplement pas? Les seuls verdicts de culpabilité prononcés en application de ces lois ont eu lieu au Québec et au fédéral, hormis un en Colombie-Britannique et quelques-uns dans la Ville de Toronto. La différence, c'est que dans l'application de la loi au Québec et au fédéral, on vise les

défauts d'enregistrement des cas plutôt que les retards d'enregistrement.

Sur le plan des sanctions, des pénalités pécuniaires administratives ont été retenues de responsables de la réglementation dans certaines administrations. Seules les quatre provinces de l'Ouest prévoient de telles pénalités, et seule la Colombie-Britannique y a eu recours. Une autre solution courante est l'interdiction d'exercer la profession de lobbyiste. Cette mesure existe dans la majeure partie du pays et a été utilisée au fédéral, au Québec et à la Ville d'Ottawa. Il ne s'agit pas d'une mesure prévue au Manitoba, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse. Cependant, Giorno a fait un parallèle entre cette sanction et celles parfois imposées aux personnes qui se moquent des lois : « Vous conduisez sans permis? Nous n'allons pas vous en donner un. »

Il a également parlé des seuils relatifs à la proportion du temps consacré au lobbying (exprimée en pourcentage de temps ou en nombre de jours ou d'heures). Ces seuils remontent à l'adoption de la première loi fédérale, aux termes de laquelle l'ampleur du fardeau administratif demeurait incertaine. Selon M. Giorno, certaines entreprises trouvent qu'il est en fait plus fastidieux de faire le suivi de leurs heures plutôt que de simplement tout enregistrer.

En conclusion de son exposé, M. Giorno a abordé le rôle des titulaires d'une charge publique dans ces systèmes. Pour plaisanter, il a cité cette célèbre réplique des *Simpsons* : « Pour mentir, il faut être deux : une personne qui ment, et une autre qui écoute. » Il a déclaré que les titulaires d'une charge publique ne sont pas particulièrement enclins à faire partie du processus de reddition de comptes, bien que certaines administrations disposent d'un tel système (comme les Territoires du Nord-Ouest). Néanmoins, M. Giorno a laissé entendre que le problème concernant l'approche des T.N.-O. est qu'elle est utilisée au lieu d'un registre des lobbyistes.



Modératrice Marie Danielle Vachon et panélistes Lauren Dobson-Hughes et Alayne Crawford écoutent Michele Austin durant le panel sur l'évolution de la stratégie de lobbying.

Sean Moore, fondateur et directeur de l'Advocacy School, a dit aux personnes présentes qu'au sein des lobbyistes, la communauté de personnes intéressées et bien informées est bien plus solide qu'à l'époque suivant la création des premières lois sur le lobbying; néanmoins, il subsiste encore de grands écarts sur le plan de la compréhension (et surtout, beaucoup de nuances mal comprises). De nombreux lobbyistes protestent contre la quantité de paperasse à remplir, a-t-il affirmé. Cependant, pourvu qu'on connaisse les règles et qu'on soit bien organisé à l'interne, ce n'est pas une lourde tâche.

M. Moore a axé son exposé sur une récente tentative de modifier les règles relatives au lobbying. Est-ce que le système actuel est bien équilibré? M. Moore s'est demandé si les seuils devraient être éliminés pour éviter les ambiguïtés. Est-ce que tous les employés d'une société qui exercent des activités de lobbying devraient être enregistrés même si le lobbying représente moins de 20 % de leur travail? Il a aussi demandé si les rapports de communications devraient contenir plus de renseignements concernant les personnes présentes aux réunions. Le président d'une société peut seulement participer à quelques-unes des nombreuses réunions organisées pour le compte de celle-ci. Selon M. Moore, il faut qu'on puisse savoir qui d'autre a assisté à ces réunions, et à quelle fréquence.

En ce qui a trait au caractère confidentiel des enquêtes de la commissaire au lobbying, M. Moore a dit croire qu'il s'agissait somme toute d'une bonne idée, pourvu qu'il existe un certain mécanisme de reddition de comptes au Parlement. Certains lobbyistes reçoivent une lettre d'examen administratif – une façon d'examiner leurs activités de lobbying « avant que le processus débouche sur une enquête officielle ».

M. Moore est d'avis que les restrictions fédérales actuelles touchant les titulaires d'une charge publique désignée vont « un peu trop loin ». À son avis, les lobbyistes actuels sont probablement heureux de cette période de

restriction étant donné que cela restreint le bassin de nouveaux lobbyistes, mais il mentionne ceci : « Si des gens décident de faire du lobbying en toute connaissance de cause, je ne vois rien de mal là-dedans. » De plus, il existe une autre facette à ce problème : l'interdiction peut empêcher les parlementaires d'embaucher du personnel politique de qualité.

En ce qui concerne les raisons pour lesquelles on engage des lobbyistes, M. Moore a l'impression que, même si les entreprises et les organisations peuvent former des employés et s'occuper de la plupart des activités de lobbying à l'interne, elles font souvent appel à des ressources externes (des lobbyistes-conseils) afin de dire à leur PDG qu'« elles ont fait tout ce qu'elles sont pu ».

Au cours d'une période de questions, un membre du public a demandé quelle était l'ampleur des activités de lobbying non enregistrées et comment elles étaient découvertes. M. Moore a répondu que cela varie selon l'administration, mais qu'au fédéral et au Québec, les enquêteurs font des survols des médias et mènent des vérifications dans le registre lorsqu'un sujet suscite des discussions. Il a dit qu'encourager la présentation de plaintes constitue une façon légitime d'enquêter sur les activités de lobbying non enregistrées, mais il signale que de nombreuses plaintes déposées à la suite de tels encouragements provenaient de concurrents idéologiques ou commerciaux.

Évolution de la stratégie en matière de lobbying

La dernière séance a mis en relief les changements apportés au fil du temps à la stratégie en matière de lobbying.

Alayne Crawford, de l'Institut de relations gouvernementales du Canada, a expliqué que son organisation constitue une tribune nationale reconnue pour les professionnels des relations gouvernementales (elle est en ce sens la lobbyiste des lobbyistes). Selon

M^{me} Crawford, quand on demande aux gens de décrire le travail des lobbyistes, les réponses varient d'une personne à une autre. « D'après mes enfants, mon travail, c'est de dîner », a-t-elle déclaré à la blague, ajoutant qu'elle se perçoit davantage comme le personnage d'Olivia Pope dans la série télévisée *Scandale*. Les lobbyistes sont des traducteurs, des résolveurs de problèmes et des défenseurs d'intérêts. M^{me} Crawford divise les lobbyistes en trois catégories : les lobbyistes-conseils, les lobbyistes salariés (sociétés) et les lobbyistes salariés (organismes).

En ce qui a trait à l'évolution du lobbying, elle s'est réjouie du nombre croissant de femmes lobbyistes et de la fin de la perception selon laquelle le lobbying serait l'affaire d'une vieille clique d'hommes discutant sur des terrains de golf ou dans des bars. Elle a aussi souligné l'existence du Canadian Advocacy Network. Fondé en 2012, ce groupe veut veiller à ce que l'élaboration des politiques publiques soit accessible à tous d'une façon semblable au travail bénévole souvent réalisé par des avocats.

Lauren Dobson-Hughes, consultante en défense stratégique d'intérêts et en relations gouvernementales, a fourni deux exemples d'activités de lobbying auxquelles elle a participé : l'engagement pris par le G7 en 2010 d'allouer 2,8 milliards de dollars à la santé maternelle et infantile, et le financement destiné à la lutte contre le sida / la malaria. Elle a dit espérer que ces exemples dissiperont les idées fausses, ajoutant qu'elle fait du lobbying pour les personnes les plus démunies qui soient, mais que son travail est pourtant identique à celui des autres lobbyistes. « Le rôle du lobbyiste ne consiste pas à faire le lèche-bottes à des dîners, a-t-elle déclaré. C'est un travail pointu d'élaboration de politiques. »

M^{me} Dobson-Hughes a expliqué que formuler « une demande » est à moitié une science, à moitié un art. Elle a soulevé la question suivante : « Un tel financement pourrait-il faire bien paraître le gouvernement ou améliorer sa réputation? » Pour ce qui est de l'engagement du G7, elle a dit que les lobbyistes ont présenté la proposition comme une occasion de démontrer les valeurs du conservatisme de compassion, idéologie chère au gouvernement d'alors. En vue d'obtenir un engagement financier pour lutter contre le sida / la malaria, les lobbyistes ont parrainé le voyage des députés pour leur montrer quelle forme prend l'accès à des médicaments et à des moyens de prévention contre le sida. « Les voyages parrainés, c'est aussi cela, » a-t-elle expliqué. En conclusion, M^{me} Dobson-Hughes a affirmé que les gouvernements ont de plus en plus besoin de recevoir des remerciements ou du soutien de la base pour être réceptifs à ce type de demandes.

La dernière conférencière, Michele Austin, conseillère principale pour Summa Strategies Canada, a expliqué

certaines tendances observées par les lobbyistes dans l'exercice de leurs fonctions. Les Canadiens se tournent de plus en plus vers les médias numériques, et les jeunes sont particulièrement susceptibles de visiter YouTube et de regarder des vidéos. YouTube est le deuxième moteur de recherche en importance au Canada, et les Canadiens l'utilisent plus souvent que les Américains. Selon M^{me} Austin, les lobbyistes peuvent aider leurs clients à savoir combien de caractères sont nécessaires pour faire passer leur message sur les plateformes des médias sociaux. Par exemple, il faut environ 40 caractères pour avoir un impact sur Facebook, 100 caractères sur Twitter et environ trois minutes sur YouTube. Les images ont aussi de l'importance dans ces médias – surtout auprès des milléniaux.

M^{me} Austin a déclaré que les rapports authentiques sont importants pour les consommateurs. Quatre-vingt-quatre pour cent des milléniaux n'ont pas confiance en la publicité traditionnelle. Ils sont plus susceptibles d'écouter des influenceurs, car ces derniers sont plus authentiques quand ils donnent des appuis. Les influenceurs vantent les mérites d'un produit parce que celui-ci leur plaît, pas parce qu'ils se font payer pour le faire.

Au cours d'une période de questions, un membre du public a demandé s'il était possible que les lobbyistes cessent d'avoir mauvaise réputation un jour. M^{me} Austin a répondu qu'elle en doutait, car les lobbyistes n'ont pas assez bien informé la population de leur travail. Elle a dit qu'il sera plus difficile dans l'avenir de promouvoir une image positive, car la démocratisation du journalisme a créé beaucoup de compétition entre les médias d'information. Les « articles de dénonciation », notamment ceux sur les lobbyistes au comportement douteux, amènent les gens à consommer des nouvelles.

« Je pense que nous faisons de très bons antagonistes, mais que cela est sain, a ajouté M^{me} Crawford. Cela nous force à faire preuve de transparence. Quand les Kady O'Malley de ce monde écrivent sur de mauvais comportements, nous espérons qu'elles ne délégitiment pas l'activité en soi. »

M^{me} Dobson-Hughes s'est quant à elle montrée optimiste, laissant entendre que les choses pourraient être en train de s'améliorer. Selon elle, les vieilles attitudes comme les appels entre amis et la mentalité de la « vieille clique d'hommes » sont en voie de disparaître, et les comportements contraires à l'éthique sont de plus en plus dénoncés par les autres lobbyistes.

« Le client est le meilleur défenseur de ses propres intérêts, a-t-elle déclaré en conclusion. Les politiciens ne veulent rien savoir de nous. En fait, les lobbyistes n'ont pas d'influence – ils sont plutôt les stratèges de leurs clients. »