
Lobbyisme et intérêt public : vont-ils de pair?

par André C. Côté

Le concept de lobbyisme réfère aux communications d'influence menées auprès des pouvoirs publics par des intermédiaires, des entreprises ou des organisations, relativement à des éléments de politique publique ou relativement à des décisions de nature administrative à l'égard desquels leurs commettants veulent faire valoir et promouvoir leurs intérêts particuliers. Dans une société libre et démocratique, certaines libertés fondamentales, tels la liberté d'expression et le droit d'association servent de fondements à une interaction complexe et constante entre les pouvoirs publics et les individus, les acteurs économiques ou sociaux, les groupes ou les corps constitués de la société civile. L'auteur se penche sur certaines dispositions de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, du Québec, et se demande s'il existe une contradiction entre le lobbyisme et l'intérêt public.

En consultant le *Robert* à la définition du terme « intérêt », je suis tombé sur une citation de Balzac qui me semble particulièrement bien camper le sujet dont je veux entretenir. Ce dictionnaire attribue en effet à Balzac la phrase suivante : « La loi de l'Intérêt général [...] est détruite par la loi de l'Intérêt particulier [...] qui engendre l'égoïsme ».

Est-ce à dire que le lobbyisme et l'intérêt public ne peuvent se conjuguer? Je ne sais si c'était là, avant le terme, le sens de l'aphorisme de Balzac. Pour ma part je vous dirai d'entrée de jeu que dans une société libre et démocratique, je ne vois pas d'antinomie entre l'affirmation et la promotion des intérêts particuliers, et l'identification par les pouvoirs publics de ce qu'il y a lieu d'arrêter dans l'intérêt général. Une telle opposition de principe n'existe pas si les rôles, devoirs et prérogatives respectifs des acteurs en cause, le lobbyiste et le titulaire de charge publique, sont compris et exercés correctement, dans le respect des droits et prérogatives des autres parties prenantes à la décision.

Si la présence d'intervenants ayant des accès privilégiés aux détenteurs du pouvoir est aussi ancienne que l'exercice même du pouvoir, pensons aux courtisans entourant le monarque

absolu sous l'ancien régime, il n'était pas surprenant de voir se développer et prospérer, en marge des rapports directs et structurés entre les gouvernants et les gouvernés, ou entre l'Administration et les administrés, des canaux plus informels de communication auxquels des catégories d'intermédiaires, dotés de connaissances ou d'habiletés particulières, peuvent faciliter l'accès.

De façon complémentaire, la grande complexité des structures politiques et administratives de l'État moderne et l'étendue de l'aire d'intervention du politique et de l'Administration dans toutes les sphères de notre vie individuelle et collective créent un besoin pour une forme nouvelle d'expertise, mettant à la disposition des individus ou des groupes des services de veille stratégique, des capacités d'analyse des situations et de planification des interventions, ainsi que des services d'accompagnement et de représentation.

À l'interne, les entreprises ou les groupes d'intérêts peuvent être appelés à se doter des mêmes services ou à développer les mêmes habiletés dans la mesure où ils entendent faire valoir leurs intérêts ou points de vue auprès des pouvoirs publics pour influencer à leur avantage la prise de décisions qui les intéressent ou qui les concernent.

C'est là essentiellement le champ occupé par le lobbyisme. Il s'agit là me semble-t-il d'une réalité incontournable dans une société moderne. Est-ce à dire qu'on doit simplement donner acte du phénomène, en soutenir le développement ou, à l'inverse le réprimer comme s'il s'agissait d'une dérive ou

André C. Côté, Ph.D. est commissaire au lobbyisme du Québec. Le présent article est une version révisée d'un exposé présenté au Colloque de la Société québécoise de science politique, qui s'est tenu à l'Université du Québec à Montréal le 25 mai 2006.

d'une perversion du système? La réponse à cette question n'est pas simple.

Lorsqu'on parle de communications d'influence auprès des pouvoirs publics, il y a certes une zone de proscription bien établie pour tout ce qui s'apparente à la corruption et au trafic d'influence. Si on exclut ces situations aberrantes, on entre de plain-pied dans une autre zone, où il faut assurer l'intégrité, la légalité et la crédibilité des processus de gestion de la chose publique, dans le respect des droits et prérogatives des différents acteurs sociaux.

Si on regarde la question du point de vue des personnes, des groupes d'intérêt ou des autres entités qui veulent infléchir des décisions politiques ou administratives dans le sens de leurs intérêts, la pratique du lobbying peut être vue comme une façon d'exercer ses droits ou de faire valoir efficacement son point de vue dans le cadre d'une société libre et démocratique. À cet égard, *La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*¹ ne laisse aucune ambiguïté : ses premiers mots sont pour affirmer le principe que « le lobbying constitue un moyen légitime d'accès aux institutions parlementaires, gouvernementales et municipales ».

Notons incidemment qu'en affirmant ainsi la légitimité du lobbying, le législateur reconnaît implicitement que cette activité peut apporter une contribution à la prise de décision éclairée par les titulaires de charges publiques.

On peut certes considérer la question du point de vue des tiers, c'est-à-dire des autres parties intéressées par la question faisant l'objet de communications d'influence ou, plus généralement, des citoyens qui confèrent leur légitimité aux institutions politiques et administratives qui leur sont directement ou indirectement imputables. On constate alors tout le malaise et la suspicion qui entourent ces communications d'influence et la présence de ces intermédiaires auprès des pouvoirs publics. Cette suspicion traduit la crainte de l'influence indue, d'une promiscuité gênante entre les décideurs publics et les représentants d'intérêts particuliers, voire d'un détournement discret ou subtil de la mission des institutions publiques à l'avantage de ces intérêts particuliers.

Lorsque cette suspicion trouve des éléments de corroboration, ce qui arrive malheureusement de temps à autre, le déficit de confiance qui en résulte à l'égard des institutions peut facilement dégénérer en une forme de cynisme traduisant des sentiments d'aliénation et d'impuissance.

S'il apparaîtrait vain et irréaliste de chercher à isoler les pouvoirs publics de toute communication d'influence intervenant à l'extérieur de canaux formels balisés rigoureusement, le législateur québécois a fait preuve, me semble-t-il, d'un sain pragmatisme en précisant certaines règles du jeu pour la pratique de ces communications d'influence et, surtout, en imposant la transparence. En cette matière, le principe de la transparence s'attaque aux causes mêmes de la suspicion ou du déficit de confiance. C'est la seule

façon de rétablir l'équilibre et de créer les conditions d'une « démocratisation de l'influence », pour pasticher le thème d'un colloque qui avait lieu l'an dernier en France².

Cette transparence seule peut garantir que l'exercice des communications d'influence, par ou au nom d'intérêts particuliers, ne se fera pas au détriment des droits des autres parties prenantes à un processus décisionnel d'intérêt public. J'oserais même dire que dans les communications d'influence entre le représentant d'intérêts particuliers et le titulaire d'une charge publique, n'existe pas en principe une telle chose qu'un droit au secret ou à la discrétion³. C'est plutôt l'inverse qui me semble devoir être la règle et c'est précisément ce qu'a décrété le législateur en adoptant la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*. L'article 1 de la loi qui, nous l'avons vu, reconnaît la légitimité du lobbying, affirme expressément en contrepartie « qu'il est dans l'intérêt du public que ce dernier puisse savoir qui cherche à exercer une influence auprès [des] institutions [parlementaires, gouvernementales et municipales] ».

Le lobbying et l'intérêt public

Fiduciaires de la chose publique, les titulaires de charges publiques doivent fonder leurs décisions et leurs actions sur des considérations d'intérêt public.

L'intérêt public est un concept abstrait, difficile à circonscrire. Dans la sphère politique, la recherche de l'intérêt public implique un arbitrage entre les divers points de vue et intérêts légitimes des parties prenantes à une décision, entre des considérations de court, de moyen et de long terme, entre divers impératifs politiques, économiques et sociaux qui sont en tension. Dans la sphère administrative, l'application des normes est certes assujettie au respect de la légalité et de l'équité procédurale, mais, maintes fois, l'exercice d'une charge publique comporte l'attribution de pouvoirs délégués ou discrétionnaires dont l'exercice est assujetti à ce même impératif de l'intérêt public.

Comme le soulignent pertinemment les auteurs Pierre Issaly et Denis Lemieux :

Il existe une présomption absolue à l'effet que toute loi est adoptée pour promouvoir l'intérêt général. Ce concept d'intérêt général s'oppose à celui d'intérêt privé ou particulier. On ne pourra donc, par voie de conséquence, présumer qu'un pouvoir discrétionnaire puisse être exercé au seul bénéfice d'intérêts privés puisque ce serait aller à l'encontre de la loi qui habilite ce pouvoir [...]. Il est ainsi reconnu qu'un acte administratif doit toujours reposer sur un motif tiré de l'intérêt public⁴.

Point d'équilibre plutôt que norme objective, l'intérêt public n'est pas la synthèse des intérêts particuliers. Cela étant, c'est donc sous l'angle de la reddition de comptes qu'il faut considérer la question.

Dans son Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001, le vérificateur général du Québec affirmait ce qui suit :

La reddition de comptes consiste justement à faire rapport sur les gestes posés et les décisions prises en vue d'atteindre les objectifs poursuivis par l'entité, de même que sur les résultats qu'elle a obtenus. La transparence du processus de prise de décision est l'une des parties essentielles de l'infrastructure de l'éthique et la reddition de comptes atteste cette transparence. Si la reddition de comptes traditionnelle porte sur les trois E que sont l'économie, l'efficacité et l'efficacités, elle devra désormais traiter également, selon l'OCDE, d'un quatrième E, soit l'éthique, pour démontrer que l'entité n'a pas atteint ses résultats par n'importe quels moyens⁵.

Le document de l'OCDE auquel faisait référence le vérificateur général, exprime « la conviction que le rôle de l'État dans l'encouragement de l'intégrité et la prévention des actes répréhensibles englobe l'élaboration et le maintien de mécanismes interdépendants tels que des systèmes adéquats de contrôle, d'orientation et de gestion »⁶. À cet égard, l'OCDE préconise la mise en place des éléments et fonctions nécessaires à une bonne « infrastructure de l'éthique », c'est-à-dire un cadre pour le service public qui encourage des normes de comportement élevées et qui favorise l'intégration des valeurs propres à l'administration publique.

Il y a certes des valeurs communes à toutes les administrations comme la légalité, l'efficacité, l'intégrité, la responsabilité. Il y a toutefois d'autres valeurs qui prennent une connotation toute particulière, voire spécifique, dans le contexte du service public, telles l'impartialité, l'accessibilité, l'égalité, l'équité, la transparence.

Ces valeurs de référence, tout autant que celles liées aux impératifs d'économie, d'efficacité et d'efficacités, sous-tendent les processus de reddition de comptes. C'est en fonction du degré de respect de ces valeurs que se forgera chez les citoyens, la conviction que les orientations et les actions des pouvoirs publics ont été animés par cette volonté de rechercher ce qu'il convient de faire dans l'intérêt public. Inversement, toute suspicion quant au respect de ces valeurs ne peut qu'engendrer un déficit de confiance et ces sentiments de cynisme et d'impuissance qui se manifestent de façon récurrente à l'égard de nos institutions politiques et administratives.

La loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying s'inscrit de façon audacieuse sur cette trame des valeurs propres au service public. Elle précise des règles du jeu et un cadre déontologique⁷ inédits pour la pratique des communications d'influence. Mais là où le changement qu'elle impose est le plus radical, c'est précisément dans l'obligation de transparence qui est faite aux lobbyistes. En ce faisant, cette loi ajoute une dimension nouvelle au droit des citoyens à l'information garanti par l'article 44 de la *Charte des droits et libertés de la personne*⁸.

Dans une étude intitulée *Le droit du public de savoir qui cherche à influencer le gouvernement : un droit fondamental*, les auteurs Henri Brun et Guy Tremblay établissent en ces termes le lien entre ce nouvel aspect du droit des citoyens à l'information et les conditions d'un exercice efficace des droits démocratiques :

Qu'elle soit ainsi directe ou représentative, institutionnelle ou participative, la démocratie ne peut cependant se réaliser que si le peuple souverain se trouve informé de l'état de la chose publique (de la république) et du sens des choix auxquels l'État se trouve confronté. Cette information postule l'accès général à des renseignements, mais aussi le droit des citoyens à la transparence : l'activité gouvernementale ne doit pouvoir être tenue secrète qu'en cas de stricte nécessité. Et au cœur de ce droit essentiel à l'information doit figurer le droit du peuple souverain de savoir comment sont prises les décisions et, partant, de connaître ceux et celles qui cherchent, par leurs activités de lobbying, à exercer une influence sur le processus décisionnel du gouvernement.

Ce lien qui relie la démocratie au contrôle du lobbying, en passant par le droit à l'information, fait de la loi sur le lobbying une loi dont les assises constitutionnelles sont nombreuses. [...] ⁹.

La nomenclature que font ces auteurs de ces droits fondamentaux dont la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying* vise à favoriser l'exercice donne toute la mesure des enjeux qui sont en cause :

La loi sur le lobbying est là pour rendre effectifs le droit à l'information de l'article 44 de la Charte québécoise, le droit à la liberté d'expression de l'alinéa 2 b) et de l'article 3 des Chartes canadienne et québécoise, le droit de voter des articles 3 et 22 des mêmes Chartes constitutionnelles, le principe démocratique sous-jacent à la Constitution, le principe du gouvernement responsable et, enfin, le critère de la société démocratique que l'on retrouve dans les clauses de limitation que sont les articles 1 et 9.1 des Chartes canadienne et québécoise des droits¹⁰.

Dans ce contexte où le législateur a ajouté cette dimension nouvelle au droit des citoyens à l'information, la pratique « au noir » ou l'exercice dérogatoire des communications d'influence visées par la loi sur le lobbying, sont attentatoires non seulement à ce droit à l'information, mais également aux autres droits fondamentaux dont ce droit vise à favoriser l'exercice effectif.

En considérant la question sous cet angle, on comprend mieux les raisons de ces sentiments d'impuissance et de cynisme que les citoyens expriment si spontanément lorsqu'ils ont la conviction, voire même l'impression, que, dans la gestion de la chose publique, des décisions se prennent derrière des portes closes, sous l'influence occulte d'intérêts particuliers et que, par conséquent, leurs droits démocratiques ne sont pas respectés.

La question se pose alors de l'impact d'une telle loi pour les titulaires de charges publiques qui font l'objet de ces

représentations et qui sont conséquemment partie à ces communications visant à influencer leur prise de décision.

Le système mis en place pour garantir la transparence des communications d'influence avec les titulaires de charges publiques impose au lobbyiste qui les initie une obligation de divulgation selon des modalités prévues à la Loi. À première vue, la Loi ne semble faire aucune obligation formelle aux titulaires de charges publiques. Est-ce à dire que les titulaires de charges publiques, qui doivent se faire les interprètes de l'intérêt public en remplissant les devoirs de leur charge, ne sont pas concernés?

Encore ici c'est sous l'angle de la reddition de comptes qu'il faut considérer la question, ce qui nous ramène aux considérations exposées ci-dessus. Ce n'est pas la nature et la valeur objective de la décision arrêtée qui saura seule convaincre les citoyens que cette décision a été prise dans l'intérêt public. Encore faut-il qu'ils aient l'assurance que le processus décisionnel était empreint du respect des valeurs propres à l'administration publique, au premier chef desquelles se retrouve la transparence.

Dans le cadre des auditions de la commission Gomery, le commissaire a maintes fois interpellé des témoins qui avouaient bien candidement ne pas s'être conformés aux exigences de la loi fédérale sur l'enregistrement des lobbyistes¹¹, alors que ces personnes agissaient manifestement comme lobbyistes. Dans son rapport final, le commissaire faisait le constat suivant :

[...] le gouvernement ne s'est pas acquitté de son devoir d'imposer le respect des exigences de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, et l'on suppose dans le public que c'est par manque de volonté politique¹².

Comment ne pas voir dans cet énoncé lapidaire, la confirmation du fait que l'administration publique est, dans le fonctionnement de ses processus, imputable du respect des droits fondamentaux des citoyens, y compris de leur droit à l'information tel que défini notamment par la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*.

Conclusion

Les liens qu'il faut faire entre démocratie et transparence nous fournissent donc les éléments nécessaires pour répondre à la question posée : lobbyisme et intérêt public vont-ils de pair?

Si la légitimité du lobbyisme est reconnue à bon droit comme moyen d'intervention pour faire valoir des points de vue ou des intérêts particuliers et ainsi tenter d'influencer la prise de décisions par des titulaires de charges publiques, cette reconnaissance est assujettie à des exigences de transparence et au respect de prescriptions légales et d'un cadre déontologique. C'est à ces conditions qu'on peut raisonnablement affirmer que lobbyisme et intérêt public peuvent se conjuguer.

Si ces conditions de transparence et de respect des règles du jeu ne sont pas imposées et respectées pour la pratique des communications d'influence des lobbyistes, alors le danger, auquel Balzac faisait référence dans la phrase citée dans l'introduction, subsiste.

Notes

1. L.R.Q., c. T-11.011.
2. Xavier Delacroix (éd.), *Influencer la démocratie, démocratiser l'influence : enjeux et perspectives d'un lobbyisme démythifié*, Paris, Association française des conseillers en affaires publiques, 2004.
3. Voir l'arrêt *Re Gillis and Chairman of the New Brunswick Electric Power Commission*, [1981] 130 D.L.R. (3d) 558. Ordonnant que soient rendus publics en vertu de loi d'accès à l'information de cette province, les termes d'un contrat entre une entreprise privée et le gouvernement provincial, la cour d'appel du Nouveau-Brunswick affirmait ce qui suit : « If a person or firm wishes to keep their contracts secret, then such should not do business with the provincial Government. What a government does is public business as it is the money of the public which is being expended. »
4. Pierre Issalys et Denis Lemieux, *L'action gouvernementale : Précis du droit des institutions administratives*, 2^e éd., Montréal, Éditions Yvon Blais, 2002, p. 67.
5. Le Vérificateur général du Québec, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001*, tome 1, par. 3.92.
6. Organisation de coopération et de développement économiques, *Renforcer l'éthique dans le service public : les mesures des pays de l'OCDE*, 2000, p. 25-26.
7. Ces règles sont codifiées à la Loi, notamment aux articles 25 à 32, ainsi qu'au *Code de déontologie des lobbyistes* (c. T-11.011, r. 0.2) adopté en vertu de son article 37.
8. L.R.Q., c. C-12. Ce droit des citoyens à l'information « dans la mesure prévue par la loi » s'était déjà concrétisé par l'adoption de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, L.R.Q., c. A-2.1 ainsi que par l'adoption de la *Loi régissant le financement des partis politiques*, L.R.Q., c. F-2. En reconnaissant le droit du public de savoir qui cherche à exercer une influence sur les institutions parlementaires, gouvernementales et municipales, la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* ajoute à la portée réelle de ce droit à l'information garanti par la Charte québécoise.
9. Henri Brun et Guy Tremblay, « Le droit du public de savoir qui cherche à influencer le gouvernement : un droit fondamental », dans *Les développements récents en matière de lobbyisme*, rapport d'un mini-colloque du Service de la formation permanente du Barreau du Québec, Montréal, le 4 février 2005, p. 3.
10. *Ibid.*, p. 22.
11. *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, LRC 1985, c. 44 (4^e suppl.)
12. *Rétablir l'imputabilité : Recommandations*, Rapport final de la Commission d'enquête sur le programme des commandites et les activités publicitaires, Ottawa, 2006, p. 190.