

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À TROIS-RIVIÈRES

DE LA *LOI SUR LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES* À LA *LOI SUR LA
TRANSPARENCE ET L'ÉTHIQUE EN MATIÈRE DE LOBBYISME* :
LA RÉPONSE DU LÉGISLATEUR QUÉBÉCOIS FACE À L'INFLUENCE DES INTÉRÊTS
PRIVÉS ORGANISÉS DE 1977 À 2002

MÉMOIRE PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE DE LA
MAÎTRISE EN ÉTUDES QUÉBÉCOISES

PAR
RENAUD VIMOND

AOÛT 2021

Université du Québec à Trois-Rivières

Service de la bibliothèque

Avertissement

L'auteur de ce mémoire ou de cette thèse a autorisé l'Université du Québec à Trois-Rivières à diffuser, à des fins non lucratives, une copie de son mémoire ou de sa thèse.

Cette diffusion n'entraîne pas une renonciation de la part de l'auteur à ses droits de propriété intellectuelle, incluant le droit d'auteur, sur ce mémoire ou cette thèse. Notamment, la reproduction ou la publication de la totalité ou d'une partie importante de ce mémoire ou de cette thèse requiert son autorisation.

RÉSUMÉ

Dans ce mémoire, j'interprète l'évolution du cadrage des débats parlementaires autour des projets de loi québécois qui réglementent les médiations entre le politique et les groupes d'intérêts depuis le *Projet de loi n° 2. Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale*, présenté en mars 1977, jusqu'au *Projet de loi n° 80. Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*, présenté en avril 2002. Par l'analyse des discours tenus durant les débats parlementaires et dans les différentes versions des textes de loi, je montre de quelle manière la question du rapport entre les pouvoirs publics et les intérêts privés a été reformulée entre 1977 et 2002. Je me suis donc intéressé à l'évolution des définitions, souvent implicites, d'un problème public et aux effets de ces changements définitionnels sur les solutions apportées à ce problème dans les textes de loi. Je montre aussi l'effet d'éléments de contexte, comme la transformation des mœurs parlementaires, la conjoncture partisane ou la montée du néolibéralisme, sur la reconstruction et la mise à l'agenda de ce problème public.

L'évolution des débats étudiés se produit dans le contexte d'une modification plus globale de la relation entre l'État et la société civile. Dans les années 1960, alors que l'État-providence entraînait une recomposition de la « société civile », l'enjeu s'était posé essentiellement en termes de lutte politique contre le patronage. À partir des années 1970, alors qu'éclatent plusieurs scandales politico-financiers en Amérique du Nord, y compris au Québec, l'enjeu se déplace vers un autre front, tout aussi politique, celui de l'influence des forces financières sur les partis politiques. Enfin, à partir du milieu des années 1990, sous l'influence de l'imposition progressive du paradigme néolibéral depuis le début des années 1980, l'enjeu de l'influence des intérêts privés sur ce que la science politique a nommé les « titulaires de charge publique » se reconstruit comme un problème plus technique d'éthique et de déontologie, autour du personnage du « lobbyiste ».

REMERCIEMENTS

Je tiens tout d'abord à remercier tous mes proches pour leur soutien et leurs encouragements. Un grand merci à mes parents qui m'ont transmis l'amour du savoir et de la connaissance. Un merci tout spécial à mon épouse Johanne pour son soutien sans failles, pour ses mots d'encouragements dans les nombreux moments de doute et pour avoir enduré patiemment l'univers de silence quasi monastique nécessaire à ma concentration durant ces trois dernières années.

J'aimerais remercier mon directeur de maîtrise, Julien Prud'homme. Son encadrement, savant mélange d'exigence et de bienveillance, a été un soutien de tous les instants. Sa rigueur intellectuelle est un modèle pour tout historien en formation. Je le remercie également pour son immense disponibilité, ses nombreux conseils et encouragements tout au long de la recherche, de la rédaction du mémoire et au moment d'en diffuser les résultats. Enfin, je le remercie pour les contrats d'assistantat de recherche qui ont largement amélioré les conditions de réalisation de ce mémoire. Je remercie également Ivan Carel de m'avoir transmis sa passion pour l'histoire politique du Québec et de m'avoir si bien conseillé dans le choix de mon directeur de mémoire.

Je veux aussi remercier le Fonds de recherche du Québec - Société et culture (FRQSC) pour le soutien financier qu'il m'a accordé, sans lequel ce mémoire n'aurait pas vu le jour. Je remercie les professeures Sivane Hirsch et Sabrina Moisan pour les contrats d'assistantat de recherche, qui, en plus d'un soutien financier, m'ont permis des évactions salvatrices et enrichissantes dans d'autres champs de recherche.

Enfin, je veux souligner la disponibilité, la compétence et la grande gentillesse du personnel de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale, du personnel du département des sciences humaines de l'UQTR, et plus spécialement les professeurs Lucia Ferretti, Thierry Nootens, et Sylvie Taschereau pour la qualité de leur enseignement.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	ii
REMERCIEMENTS	iii
TABLE DES MATIÈRES.....	iv
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES	vii
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE 1 - BILAN DE LA LITTÉRATURE SCIENTIFIQUE ET MÉTHODOLOGIE	3
1.1. Bilan de la littérature scientifique	4
1.1.1. La science politique : une approche normative du lobbying.....	4
1.1.2. La sociologie des problèmes publics : vers la révolution « constructiviste ».....	8
1.1.3. Le renouvellement de l’histoire politique : de l’histoire institutionnaliste à la sociologie de la législation (« <i>legislative studies</i> »)	12
1.2. Analyse du discours parlementaire : méthode et contexte	22
1.2.1. Analyse de contenu et analyse du discours : une opposition qui tend à s’effacer	22
1.2.2. Le discours institutionnel : un objet typique de l’analyse de discours	24
1.2.3. Les particularités du discours institutionnel parlementaire : des propriétés très contextualisées et très mobiles	25
1.2.4. Établissement et critique du corpus documentaire	28
1.2.5. Méthodologie.....	31

CHAPITRE 2 - LE PROJET DE LOI 2, LOI RÉGISSANT LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES ET MODIFIANT LA LOI ÉLECTORALE 35

- 2.1. Contexte de mise à l’agenda du projet de loi 2. De 1960 à 1976 : du problème du patronage à celui du financement partisan 37**
 - 2.1.1. « Tous pourris ? ». Les relations problématiques entre le pouvoir et les entreprises privées : un facteur du triomphe inattendu du Parti québécois ? 38
 - 2.1.2. La double crise du parlementarisme québécois au tournant des années 1960. 45
- 2.2. Mise à l’agenda et histoire du projet de loi 2 47**
 - 2.2.1. Une première version contestée 48
 - 2.2.2. Une réimpression qui n’efface pas le conflit politique..... 51
 - 2.2.3. Le cadrage du problème par les différents acteurs en présence 54
- 2.3. Des solutions qui visent une transformation de l’espace politique québécois 63**
 - 2.3.1. Les définitions légales établies par le projet de loi 2 64
 - 2.3.2. Le contrôle au service de la réforme du mode de financement politique....70
 - 2.3.3. Tout est politique ! 76

CHAPITRE 3 - LE PROJET 80, LOI SUR LA TRANSPARENCE ET L’ÉTHIQUE EN MATIÈRE DE LOBBYISME 82

- 3.1. Contexte de mise à l’agenda législatif du projet de loi 80 : le lobbyisme comme problème public..... 84**
 - 3.1.1. Le contexte politique : le néolibéralisme comme nouveau paradigme 85
 - 3.1.2. Contexte parlementaire : les réformes des années 1980..... 90
 - 3.1.3. L’influence du contexte législatif nord-américain sur le projet de loi 80.....94
 - 3.1.4. Les précédents québécois : l’éthique et la déontologie au programme.... 95
- 3.2. Mise à l’agenda et histoire du projet de loi 80 103**
 - 3.2.1. Un projet de loi né dans les scandales 103

3.2.2.	La consultation publique : une forte prise de parole de la société civile.....	108
3.2.3.	Le débat parlementaire. Adoption du principe et étude détaillée : la convergence des points de vue	117
3.2.4.	Le cadrage du problème par les différents acteurs en présence	122
3.3.	Les solutions légales adoptées	126
3.3.1.	Des définitions légales qui font consensus.....	127
3.3.2.	La transparence au service d'une pratique éthique des lobbyistes	134
3.3.3.	Le refus du politique.....	141
	CONCLUSION	145
	BIBLIOGRAPHIE.....	151
	ANNEXE 1.....	172
	ANNEXE 2.....	173
	ANNEXE 3.....	175

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

ACQ	Association de la construction du Québec
ACRGTO	Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec
ACRPQ	Alliance des cabinets de relations publiques du Québec
ADISQ	Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo
ADQ	Action démocratique du Québec
AICQ	Association des ingénieurs-conseils du Québec
AIFQ	Association des industries forestières du Québec
CAL	Commissaire au lobbying.
CCQ	Chambre de commerce du Québec
CDPQ	Commission des droits de la personne du Québec
CECO	Commission d'enquête sur le crime organisé
CFP	Commission des finances publiques.
CIQ	Conseil interprofessionnel du Québec
CPQ	Conseil du patronat du Québec
CQCD	Conseil québécois du commerce de détail
DGE	Directeur général des élections
DGF	Directeur général du financement
FCEI	Fédération canadienne de l'entreprise indépendante
FTQ	Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec
MEQ	Manufacturiers et exportateurs du Québec
PLQ	Parti libéral du Québec
PNP	Parti national populaire
PQ	Parti québécois
RC	Ralliement créditiste
RPGTI	Regroupement des partenaires du gouvernement en technologie de l'information

SFPQ	Syndicat de la fonction publique du Québec
TCP	Titulaire de charge publique
UMQ	Union des municipalités du Québec
UN	Union nationale

INTRODUCTION

En 1977, Robert Burns, ministre péquiste responsable du projet de loi 2 sur le financement des partis politiques, déclarait que le financement des partis par les « compagnies » produisait des « gouvernements soumis aux diktats de la minorité des plus riches [...] aux dépens des intérêts majoritaires des citoyens¹ ». En 2002, Paul Bégin, ministre péquiste responsable du projet de loi 80 sur le lobbying veut donner « toute la noblesse [...] à cette profession parfaitement légitime² ». Entre les deux projets de loi, l'influence du secteur privé sur les personnes qui déterminent les politiques publiques s'est professionnalisée et donc normalisée. Pourtant, la nécessité de présenter un projet de loi pour réglementer le lobbying démontre en elle-même que l'influence des intérêts privés organisés sur les décideurs politiques continue de poser un problème. Cette normalisation, présente dans le discours même du ministre responsable du projet de loi, ne va donc pas de soi. La différence entre les discours de Burns et de Bégin laisse entrevoir une évolution du discours des politiques sur la question.

Je me suis donc demandé comment la question du rapport entre les pouvoirs publics, dont on attend des décisions autonomes, et les intérêts privés, qui revendiquent un droit à la représentation, voire même à l'influence, a été reformulée entre 1977 et 2002, et avec quels effets. J'ai décliné cette question en trois sous-questions. D'une part,

¹ Québec, *Réponse de M. Robert Burns, Ministre d'État à la réforme électorale et parlementaire, aux commentaires préliminaires de la Commission des droits de la personne sur le projet de loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la loi électorale*, Québec, Commission permanente de la présidence du Conseil, de la constitution et des affaires intergouvernementales, 1977, p. 8.

² Québec, *Journal des débats de l'Assemblée nationale* [en ligne, ci-après *JDAN*], 16 avril 2002, p. 1-101, <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=sv&Session=jd3612se&Section=projlois&Requete=80+-+Loi+sur+la+transparence+et+l%27%c3%a9thique+en+mati%c3%a8re+de+lobbyisme> (Page consultée le 27 mars 2020).

comment ont évolué les définitions, souvent implicites, de ce problème public ? Par exemple, les acteurs des débats parlementaires ont-ils présenté ce problème public comme un problème politique ou comme un problème éthique et déontologique ? D'autre part, quels effets ces définitions ont-elles eus sur les objectifs explicites des projets de loi ? Enfin, quels furent les effets du contexte sociopolitique et parlementaire sur ces débats ?

Je vais démontrer que les acteurs des débats parlementaires ont été des agents actifs de la reformulation du problème public et de l'évolution des solutions législatives qui lui ont été apportées, sans qu'ils aient pour autant eu pleinement conscience de cette évolution. Mon hypothèse est que l'évolution des définitions implicites du problème a influencé l'évolution des objectifs explicites des projets de loi. Le cadrage du débat a évolué d'un traitement du problème du financement des partis sur une base politique à la réglementation du lobbying sur une base éthique et déontologique. Tout d'abord, le traitement politique de la question conduit les acteurs à débattre de l'organisation du système électoral à travers la réforme du financement partisan. Puis, son traitement éthique et déontologique les conduit à légitimer le lobbying et à se limiter à une régulation des comportements individuels. Tout au long de cette histoire, des facteurs externes comme l'essor du néolibéralisme, l'évolution des usages parlementaires ou la conjoncture partisane viennent influencer le contenu des débats et participent à la dépolitisation de l'enjeu.

Le premier chapitre du mémoire expose le cadrage conceptuel et historiographique, les sources utilisées et la méthodologie employée pour les analyser. Basée sur l'analyse de discours, mon étude réunit la science politique, la sociologie et l'histoire parlementaire. Dans le deuxième chapitre, je montrerai comment le problème a été abordé sous un angle ouvertement politique au cours des années 1970, mettant en jeu les relations de pouvoir entre les élus et la société civile. Enfin, dans le troisième chapitre, je montrerai comment, à partir des années 1990, l'enjeu est reconstruit comme un problème éthique et déontologique, en phase avec la professionnalisation des « lobbyistes ».

CHAPITRE 1

BILAN DE LA LITTÉRATURE SCIENTIFIQUE ET MÉTHODOLOGIE

Le problème de la légitimité des pouvoirs publics, de la transparence de l'action politique et de l'étiollement de la confiance des citoyens envers leurs représentants est récurrent dans les sociétés démocratiques. Plus précisément, la relation entre l'État et la société civile apparaît comme un problème public. Depuis le milieu des années 1990, la question s'est cristallisée au Québec sur le concept de « lobbying », autour, notamment, du projet de loi de 2002 sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Mais il existe une histoire de ce cadrage. Ainsi, dans les années 1950 et 1960, l'enjeu s'était posé essentiellement en termes de patronage. Puis, dans le contexte des bouleversements sociopolitiques de la Révolution tranquille, il a été abordé sous l'angle politique du financement partisan, que j'aborderai avec l'étude du débat sur la *Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale* de 1977. Ce n'est qu'après 1995 que l'enjeu a été abordé sous l'angle des pratiques déontologiques des lobbyistes.

Consciente de cette évolution, la science politique s'est attardée à définir ces différents cadrages, en distinguant notamment le patronage et le lobbying. L'usage normatif de cette distinction a essentiellement servi à légitimer le lobbying. En sociologie, par contre, une approche constructiviste des problèmes publics a permis de déconstruire le concept de lobbying, en le voyant, non pas comme un concept allant de soi, mais comme la résultante d'une évolution du cadrage de la relation entre les intérêts privés organisés et les responsables publics.

Ces deux ensembles d'acteurs, les intérêts privés organisés et les responsables publics, sont donc au cœur de ma problématique. Pour désigner les responsables étatiques, à savoir l'ensemble des élus et des fonctionnaires, j'utiliserai le terme de « titulaire de

charge publique » (TCP), qui offre un niveau de généralité utile pour l'analyse et est déjà utilisé tant par la science politique que par les acteurs historiques eux-mêmes. D'autre part, la sociologie et un certain pan de l'histoire politique contemporaine québécoise démontrent l'influence croissante au 20^e siècle des intérêts privés organisés, qui deviennent un des principaux visages de la société civile. Pour étudier ces deux types d'acteurs, leurs interactions et leur rôle essentiel, le moment parlementaire apparaît comme « l'arène » idéale. À travers l'étude des discours s'exprimant dans les textes législatifs et les débats parlementaires autour de l'adoption des projets de loi 2 et 80, ma recherche ouvre donc une approche nouvelle qui lie science politique, sociologie des problèmes publics et histoire parlementaire.

1.1. BILAN DE LA LITTÉRATURE SCIENTIFIQUE

1.1.1. La science politique : une approche normative du lobbying

Depuis les années 1980, les chercheurs en science politique au Québec ont renouvelé leurs analyses sur le lien entre l'État et la société civile. Leurs recherches prennent deux orientations. D'une part, une orientation descriptive établit une typologie du lien en question, à partir de définitions et d'exemples types de pratiques, et vise principalement à différencier le lobbying des autres types de liens, comme le patronage. D'autre part, une orientation normative utilise cette différenciation pour établir de bonnes et de mauvaises pratiques. Il en découle une légitimation des pratiques de lobbying. Ce type d'études a connu un vif regain après l'adoption de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying* en juin 2002.

L'orientation descriptive des recherches en science politique permet de différencier les types de relations qu'entretiennent les groupes d'intérêts organisés et les TCP. Stéphanie Yates établit une définition commune du lobbying en science politique : l'action d'un acteur, le « lobby¹ », déposant « une requête » à une « autorité publique »,

¹ Stéphanie Yates, « Caractérisation du lobbying au Québec et analyse des réactions des lobbyistes à une nouvelle loi encadrant leur pratique », Mémoire de maîtrise (communication publique), Université Laval, 2004, p. 8-15, 21-26.

en dehors de l'arène parlementaire. Elle distingue les groupes de pression défendant les intérêts de leurs membres et les groupes d'intérêts, parlant au nom de « l'intérêt général ». Pour ce faire, le lobbyiste peut tenir un rôle d'informateur ou d'expert, étant même alors parfois sollicité par l'autorité publique. Mais l'essentiel de la pratique professionnelle du lobbyiste est bien d'influencer les décisions du pouvoir public afin de défendre les intérêts d'un client en échange d'une rémunération. Pour la science politique, le lobbyisme doit être distingué du patronage dont Herbert Kitschelt apporte une définition classique : « delivering specific material advantages to a politician's electoral supporters² ». La différence entre le lobbyisme et le patronage réside alors essentiellement dans la nature clientéliste de l'échange.

Raymond Hudon et Stéphanie Yates identifient trois définitions courantes du lobbyisme. La première définition, plus médiatique, qu'ils qualifient de « populiste³ », associe le lobbyisme à la capacité des puissants d'accéder aux politiques sous le sceau du secret. La deuxième, plus légaliste, s'appuie sur la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* de 2002 et se limite aux relations directes entre les lobbyistes et les TCP. La troisième définition, très « large », associe le lobbyisme à toute forme d'influence politique, en faisant presque un synonyme de la politique elle-même. Pour Hudon et Yates, le lobbyisme et le patronage sont des relations d'échanges « réciproques », « personnalisées » et « asymétriques » entre le lobbyiste, le client et un acteur politique. Ces relations sont « discrétionnaires » car elles dépendent du choix et de l'action de l'acteur politique. Dans le cas du lobbyisme, ces relations sont « transitives », puisqu'un tiers intervient (le lobbyiste) entre le client et l'acteur politique. Dans tous les cas, elles améliorent le rapport de force du client et de l'acteur politique face à leurs concurrents.

L'approche normative découle de cette approche descriptive. Elle fait ressortir de ces définitions une distinction entre les bonnes et les mauvaises pratiques politiques, distinction basée essentiellement sur leur efficacité. Kitschelt souligne d'ailleurs la forte

² Herbert Kitschelt, « Linkages Between Citizens and Politicians in Democratic Polities », *Comparative Political Studies*, vol. 33, no 6/7 (août/septembre 2000), p. 846.

³ Raymond Hudon et Stéphanie Yates, « Lobbying et patronage : modes de médiation en contexte démocratique », *Canadian Journal of Political Science*, vol.41, no 2 (2008), p. 382-385.

présence d'une théorie « positiviste⁴ » dans les études en science politique, qui insiste essentiellement sur la légitimité et l'efficacité des pratiques politiques. Selon lui, la légitimation des pratiques de lobbying est facilitée par le fait que : « There is no objective basis on which to classify the policy as rent seeking or public goods promoting⁵ ». La science politique québécoise reprend en grande partie cette approche normative et « positiviste ». Elle fait du lobbying une pratique au cœur de la démocratie représentative, « l'articulation privilégiée de la communication entre les citoyens et les gouvernements⁶ », voire même un « contre-pouvoir⁷ » légitime et nécessaire aux partis politiques. La rémunération et la professionnalisation de la médiation entre l'État et la société civile offrent la possibilité, par l'établissement de lois permettant de la surveiller, « d'officialiser » ce lien. Le lobbying est alors vu comme une étape légitime de la prise de décision en vue de l'élaboration d'une politique publique⁸. Simona Piattoni écrit : « [Martin Allen Shefter] élimine de la notion de patronage le stigmate de la "pathologie sociale" et la présente comme une stratégie politique parmi d'autres qu'il peut être rationnel d'adopter ou de rejeter selon les circonstances⁹ ». Hudon craint même que l'établissement d'une loi sur le lobbying ne remette en cause des pratiques légitimes de représentation des citoyens auprès du pouvoir public par les lobbyistes¹⁰. Dès lors, la science politique ne s'attarde qu'à établir les contours d'une pratique individuelle éthique et déontologique d'un lobbying *a priori* politiquement efficace, nécessaire et légitime.

Les politologues identifient donc bien des définitions qui soulèvent la question de la place du lobbying au sein de l'organisation politique de la cité, mais ils ne partagent pas, voire dénigrent, des définitions « populistes » qui auraient pour origine une incapacité à distinguer le lobbying, légitime, du patronage ou de la corruption. Ces définitions mettent en avant le privilège qu'accorde la capacité à rémunérer un lobbyiste pour faire

⁴ Kitschelt, « Linkages Between Citizens and Politicians », p. 846.

⁵ *Ibid.*, p. 850.

⁶ Yates, « Caractérisation du lobbying au Québec... », p. 8.

⁷ Yates renvoie notamment aux politologues Dominique Boivin et Patrick Romagné. *Ibid.*, p. 15-18.

⁸ *Ibid.*, p. 1-4, 6, 9.

⁹ Simona Piattoni, « Le clientélisme revisité. La politique clientéliste et le développement économique dans l'Italie de l'après-guerre », *Pôle Sud*, vol. 19 (2003), p. 159.

¹⁰ Raymond Hudon, « Aux frontières de diverses légitimités. L'encadrement de l'activité de lobbying », *Éthique publique*, vol. 9, n° 2 (2007), p. 1-21.

avancer ses idées, notamment pour les groupes les plus riches de la société civile. En France, Guillaume Courty et Marc Milet soulignent par exemple qu'une partie de la société civile associe le lobbying à la corruption, ce qui a eu une influence dans le débat législatif autour de cette question¹¹. L'essentiel de la littérature en science politique cherche donc à démontrer la légitimité politique du lobbyisme en effectuant les distinctions conceptuelles appropriées. Pour ces politologues, le lobbyisme n'est pas un problème politique.

Sofia Wickberg va à l'encontre de cette forme d'unanimisme. Traitant du problème public de la corruption, elle fait ressortir une opposition entre une vision du problème centrée sur la responsabilité et l'éthique individuelles et une vision, plus politique, centrée sur les effets de système. Selon elle, le champ médiatique français a fortement entretenu cette vision individualiste, « dépolitisant¹² » le problème. Le champ médiatique aurait influencé le champ parlementaire, l'orientant vers une « législation de panique » qui ne vise qu'à sanctionner les individus. Wickberg, bien qu'elle ne traite pas directement du problème du lobbyisme, souligne le fait que la dépolitisation des problèmes publics conduit directement à les aborder sur le plan déontologique. Elle souligne ici une opposition essentielle entre une vision politique des problématiques, qui entraîne un débat sur l'organisation collective de la cité, et une vision déontologique qui entraîne un débat sur le comportement éthique des individus.

Mes lectures m'amènent à constater qu'il existe dans la littérature un pôle normatif qui semble davantage représenté en science politique. Certes, les écrits de Wickberg démontre qu'il existe une littérature plus critique sur le rôle politique du lobbyisme, représentée notamment au Québec par la politologue Nicole Lacasse, comme nous pourrions le constater dans l'analyse du débat autour du projet de loi 80. Néanmoins, j'ai surtout retrouvé cette approche critique dans le champ de la sociologie des problèmes publics.

¹¹ Guillaume Courty et Marc Milet, «Moraliser au nom de la transparence. Genèse et usages de l'encadrement institutionnel du lobbying en France (2004-2017) », *Revue française d'administration publique*, vol. 165 (janvier 2018), p. 20.

¹² Sofia Wickberg, « Scandales et corruption dans le discours médiatique français : la partie émergée de l'iceberg ? », *Éthique et scandales publics*, vol. 18, n° 2 (2016), p. 3-5, 8-13.

1.1.2. La sociologie des problèmes publics : vers la révolution « constructiviste »

Contrairement à la littérature plus normative, la sociologie des problèmes publics s'interroge sur la légitimité politique du lobbying comme nouvelle forme de représentation citoyenne auprès des pouvoirs publics et sur les inégalités des conditions d'accès à cette représentation¹³. Elle a ainsi jeté un regard critique sur les pratiques d'influence des groupes d'intérêts au sein des démocraties modernes¹⁴. Cette sociologie propose de surmonter les limites de la littérature plus normative par une approche plus historique. Si le champ de la science politique me permet d'établir un lexique et des définitions qui pourront servir de points de comparaisons avec les autres définitions des liens entre l'État et la société civile, la sociologie, notamment si on veut aborder la question à travers la notion de « problème public », permet une approche théorique mieux adaptée à ma recherche.

Dans la première moitié du XXe siècle, les sociologues, tels que Hornell Hart, étudient les problèmes publics selon une conception « objectiviste¹⁵ ». Ils se concentrent sur la prise de décision politique et administrative sur des problèmes donnés, sans élargir leurs analyses ni au contexte ni aux conséquences¹⁶. Puis, la recherche s'est orientée vers une vision « constructiviste », où ce sont les groupes sociaux qui, par leurs revendications et leurs actions, font apparaître politiquement des problèmes publics. Ainsi, Wickberg, reprenant l'analyse de Pierre Lascoumes, écrit : « Les controverses scientifiques [...] opposent une perspective normative définissant le phénomène et ses éléments constitutifs a priori à une approche inductive construite sur les perceptions et les représentations sociales¹⁷ ». De même, avec l'École de Chicago (Howard S. Becker, Herbert Blumer ou Joseph Gusfield), l'acteur social joue un rôle de plus en plus important dans la

¹³ Miriam C. Smith, *A Civil Society ? Collective Actors in Canadian Political Life*, Toronto, University of Toronto Press, 2009, p. 127 ; Kitschelt, « Linkages Between Citizens and Politicians », p. 852, 869.

¹⁴ Smith, *A Civil Society ? Collective Actors...*, p. 22.

¹⁵ Florence Vallade, « Autisme : l'écran des évidences éducatives », *Éducation et sociétés*, vol. 36, no 2 (2015), p. 35-36.

¹⁶ Patrick Hassenteufel, « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales*, vol. 157 (janvier 2010), p. 50, 53.

¹⁷ Wickberg, « Scandales et corruption dans le... », p. 2-3.

construction des problèmes publics, ces derniers évoluant au gré des « rapports de force¹⁸ ». Le concept de « mise à l'agenda » des problèmes publics fait alors son apparition. Dans les années 1980, Stephen Hilgartner et Charles Bosk soulignent l'importance du processus de sélection des problèmes en fonction de « l'espace » que le problème occupe dans différentes « arènes publiques¹⁹ ». John Kingdon, à la fois politologue et sociologue, parle de l'importance du « contexte spécifique²⁰ » nécessaire à l'émergence d'un problème public. Ce sont donc les acteurs historiques qui choisissent non seulement de faire émerger un problème en particulier, mais qui en déterminent également la formulation et la perception dans l'espace public.

Patrick Hassenteufel fait ressortir le caractère éminemment historique de la construction des problèmes publics : « le temps est à la fois une ressource et une contrainte pour les différents acteurs [à travers] la prise en compte d'événements, mais aussi de certaines conjonctures favorables à la mise sur agenda d'un problème²¹ ». Il s'agit, pour lui, « d'appréhender les politiques publiques en termes d'interactions d'acteurs contextualisées²² ».

Des auteurs tels que Malcolm Spector, John I. Kitsuse ou John Dewey ont orienté la recherche vers le socioconstructivisme autour du concept « d'expérience du problème public²³ » où les acteurs et les problèmes publics se redéfinissent autour des méthodes et des discours employés. Spector et Kituse expliquent qu'il existe alors une évolution conjointe entre le discours des acteurs et un problème public « non statique²⁴ » qui se construit à travers une « séquence d'événements ». Ce que Florence Vallade nomme la « transformation des litiges²⁵ ». Depuis la prise de conscience du problème jusqu'aux revendications auprès de la puissance publique, les acteurs évoluent conjointement avec un problème public qu'ils contribuent à définir.

¹⁸ Vallade, « Autisme : l'écran des évidences éducatives », p. 35-36.

¹⁹ Cités dans Hassenteufel, « Les processus de mise sur... », p. 50-54, 57.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*, p. 56-57.

²² *Ibid.*

²³ Vallade, « Autisme : l'écran des évidences éducatives », p. 35-36.

²⁴ Daniel Cefaï et Cédric Terzi, dir., *L'Expérience des problèmes publics. Perspectives pragmatistes*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 2012, p. 89.

²⁵ Vallade, « Autisme : l'écran des évidences éducatives », p. 37.

Selon cette perspective, le cadrage du financement partisan ou du lobbying, vus comme des problèmes publics, n'est pas défini *a priori* mais se construit au gré de l'évolution des rapports de forces sociaux et politiques entre les acteurs qui débattent de ces problèmes et peut varier selon les lieux et les contextes dans lesquels il évolue. Ainsi, selon Courty et Milet : « Contrairement à une idée reçue, le système politique français n'était ni en retard ni immunisé culturellement contre le lobbying. Il était juste doté d'une autre histoire [...]»²⁶ ». Contrairement à la science politique, la sociologie des problèmes publics n'admet donc pas *a priori* la légitimité politique du lobbying.

Par ailleurs, l'approche sociologique permet également d'analyser plus en profondeur la nature complexe et évolutive des acteurs qui ont débattu des problèmes publics du financement partisan en 1977 et du lobbying en 2002. D'une part, il y a les acteurs politiques agissant dans les différentes structures de l'État et d'autre part, les acteurs issus de la « société civile ». Certains sociologues se sont consacrés à définir ce concept de société civile et à en dégager les différentes composantes. Ainsi, Miriam Catherine Smith souligne le rôle désormais central des groupes d'intérêts comme vecteur d'expression de la société civile en dehors du processus électoral. Alors que de nombreux chercheurs consacrent leurs études à distinguer les groupes d'intérêts, les groupes de pression et les mouvements sociaux, Smith les rassemble dans une définition commune. Selon elle, la société civile représente l'ensemble des actions collectives non partisans. Les formes d'organisations collectives deviennent un moyen privilégié pour entrer en relation avec l'État et agir sur la politique. Face à la société civile, les représentants des pouvoirs publics forment l'autre groupe d'acteurs qui influence la construction des problèmes publics. Des auteurs tels que Robert Dahl, G. Lowell Field, John Higley ou Michael Burton se sont demandé où était le « pouvoir réel²⁷ ». Dans cette recherche de la prise de « décision effective », William Genieys et Patrick Hassenteufel ont souligné qu'il fallait accorder une plus grande importance au rôle des acteurs internes à l'appareil d'État,

²⁶ Courty et Milet, « Moraliser au nom de la... », p. 19.

²⁷ Cités dans William Genieys et Patrick Hassenteufel, « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique*, vol. 2 (février 2012), p. 90, 91, 92-93, 95, 96, 103.

notamment à celui de l'administration. Ils négligent cependant le rôle essentiel du pouvoir législatif.

L'émergence de la société civile comme acteur politique est au cœur de la transition de l'État libéral à l'État-providence au tournant de la Seconde Guerre mondiale²⁸. Puis, à partir des années 1980, les phénomènes de globalisation et de mondialisation économique se développent et exercent un certain nombre de pressions sur l'État-providence. Deux écoles de sociologie s'affrontent alors, l'une voyant les organisations capitalistes comme un moteur de la vitalité et de l'autonomie de la société civile, l'autre voyant la puissance hégémonique des forces du capital comme un frein pour les autres organisations collectives²⁹.

Je m'inscris dans cette évolution de la sociologie des problèmes publics en m'intéressant aux différentes « formulations », et à leur évolution, du problème des relations entre l'État et les intérêts privés dans « l'arène » législative québécoise au sein d'un contexte historique en évolution entre 1977 et 2002. M'inscrivant dans le champ de l'histoire politique, je vais étudier la « mise à l'agenda politique³⁰ » en m'intéressant aux discours des acteurs et à « l'arène », à « l'écosystème³¹ » parlementaire au sein duquel ils sont prononcés, qui les contextualise et les rend plus signifiants. J'ai choisi pour ma part de relier la science politique, la sociologie des problèmes publics à l'histoire politique et plus particulièrement à ce que j'appellerai ici la sociologie de la législation (ou « *legislative studies* »).

²⁸ Michel Sarra-Bournet, *Entre corporatisme et libéralisme. Le patronat québécois dans l'après-guerre*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2021, p. 164 ; Smith, *A Civil Society ?*, p. xi, 9, 11-13.

²⁹ Peter Clancy, « Business Interests and Civil Society in Canada », Miriam Catherine Smith, dir., *Group Politics and Social Movements in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2014, p. 27-28.

³⁰ Vallade, « Autisme : l'écran des évidences éducatives », p. 35-49.

³¹ Daniel Cefai, « Publics, problèmes publics, arènes publiques... Que nous apprend le pragmatisme ? », *Questions de communication*, vol. 30, no 2 (2016), p. 25-64.

1.1.3. Le renouvellement de l'histoire politique : de l'histoire institutionnaliste à la sociologie de la législation (« *legislative studies* »)

Longtemps basée sur l'étude des grands leaders politiques, de leurs idéologies et de leurs réalisations, l'histoire politique a connu de nombreuses évolutions depuis les années 1960³².

L'histoire politique québécoise produite de 1960 à 1980 est essentiellement « institutionnaliste » : empruntant au vocabulaire des sciences politiques, elle choisit des objets d'études et des problématiques où le changement s'explique par le fonctionnement propre des institutions. C'est du moins le cas des études portant sur les rapports entre autorité publique et intérêts privés, qui se concentrent sur l'histoire du patronage et des pratiques électorales. Comme en science politique, leur méthodologie repose surtout sur les études de cas et elle s'intéresse en premier lieu à l'étude de faits récents tels que le duplessisme et la Révolution tranquille. Ainsi, Nicole Aubé, Raymond Hudon et Vincent Lemieux décrivent la nature et l'ampleur des relations de patronage sous Duplessis entre les élus, les électeurs et l'administration³³. Harold M. Angell, quant à lui, explique la transformation des institutions partisans à partir de la Révolution tranquille, notamment à travers leurs modes de financement³⁴.

La science politique n'a pas abandonné cette lecture institutionnaliste. Kitschelt souligne que l'essentiel des thèses de l'école américaine expliquent le patronage par une analyse de la division des pouvoirs entre le Parlement et l'exécutif³⁵. De même, pour Martin Shefter, la forme des institutions partisans détermine le comportement futur des acteurs politiques³⁶. Même si Éric Montpetit propose une analyse plus historicisée, en soulignant que les évolutions du parlementarisme au Canada et aux États-Unis ont conduit

³² Stéphane Savard, « Histoire politique de la Révolution tranquille : quelques jalons pour une approche renouvelée », *Bulletin d'histoire politique*, vol. 25, no 3 (2017), p. 145-161.

³³ Nicole Aubé, Raymond Hudon et Vincent Lemieux, « L'étude du patronage des partis provinciaux du Québec, de 1944 à 1970 », *Recherches sociographiques*, vol. 13, no 1 (1972), p. 125-138.

³⁴ Harold M. Angell, « Le financement des partis politiques provinciaux au Québec ». Vincent Lemieux, dir. *Personnel et partis politiques au Québec*. Aspects historiques. Montréal, Boréal, 1982, p. 69-89.

³⁵ Kitschelt, « Linkages Between Citizens and Politicians... », p. 860.

³⁶ Piattoni, « Le clientélisme revisité. La politique... », p. 157-159.

à des formes différenciées de lobbying³⁷, ce genre d'études relativise le rôle des acteurs historiques et comporte donc un certain déterminisme.

Après 1980, des chercheurs dits néo-institutionnalistes adoptent une position moins déterministe. Ils affirment que les acteurs historiques et leur environnement institutionnel s'influencent mutuellement. Au Québec, Mélanie Laroche³⁸ et Fanny Baghdjian, prenant l'exemple des institutions patronales, définissent les acteurs et les institutions comme des facteurs historiques agissant conjointement et s'influençant mutuellement. Ainsi, Baghdjian décrit des institutions « aux contours relativement mouvants, qui se transforment au gré des pressions exercées par les acteurs tout en influençant en contrepartie leur manière d'agir³⁹ ». Mon étude s'inspire de cette sensibilité néo-institutionnaliste et englobe, dans l'analyse du contexte historique, le rôle évolutif de l'État en tant qu'institution, et le rôle concret des acteurs agissant au sein de cette institution.

Alors que le virage néo-institutionnaliste a été important chez les politologues, les historiens québécois, eux, n'ont pas eu l'occasion d'en tirer toutes les conséquences. En effet, à partir des années 1980, l'histoire politique québécoise a connu un recul face aux champs de l'histoire sociale, culturelle ou religieuse⁴⁰. Ainsi, après 1995, alors que l'historiographie se penche sur la société civile, ce virage culturaliste n'a pas permis d'étudier, à ce jour, la société civile sous un angle néo-institutionnaliste. L'histoire politique a surtout redéfini son objet d'étude autour de l'apparition de la société civile comme un acteur de plus en plus important, s'éloignant des pratiques représentatives classiques. L'histoire politique effectue alors un déplacement vers l'étude de la relation entre l'État et la société civile. Les historiens québécois vont analyser l'évolution de la

³⁷ Éric Montpetit, « Pour en finir avec le lobbying : comment les institutions canadiennes influencent l'action des groupes d'intérêts », *Politique et sociétés*, vol. 21, no 3 (2002), p. 91–112.

³⁸ Mélanie Laroche, « Action collective patronale sur fond de crise : vers une reconfiguration du modèle associatif », *Canadian Review of Sociology/Revue canadienne de sociologie*, vol. 49, no 3 (août 2012), p. 271–291.

³⁹ Fanny Baghdjian, « La logique d'action de l'acteur patronal organisé au Québec : le cas des associations provinciales ». Mémoire de maîtrise (relations industrielles), Université de Montréal, 2013, p. 12-13, 23-26.

⁴⁰ De nombreuses études en science politique se consacrent à l'analyse des facteurs culturels depuis 1990, notamment à propos du clientélisme. Smith précise que la sociologie a aussi connu un mouvement culturaliste : la théorie des nouveaux mouvements sociaux. Genieys et Hassenteufel, « Qui gouverne les politiques publiques », p. 92-97 ; Kitschelt, « Linkages Between Citizens and Politicians », p. 864 ; Piattoni, « Le clientélisme revisité », p. 155-174 ; Smith, *A Civil Society ?*, p. 33-39.

« culture politique » en adoptant les méthodologies et l'épistémologie de l'histoire culturelle, des sciences politiques et de l'anthropologie. Le but est alors d'adapter l'étude culturelle des rites, des pratiques, des symboles, des valeurs et des représentations inconscientes au champ de l'histoire politique, dans le Québec de Duplessis puis de la Révolution tranquille⁴¹. Jean-Philippe Warren, par exemple, réinterroge le concept de « grande noirceur⁴² » comme un outil pour retrouver le vécu des opposants à Duplessis, et leur impression de « pérennité » ou de « blocage » du régime. Il s'agit alors d'analyser les discours des acteurs et les représentations qui s'imposent peu à peu dans la société. Le but est d'illustrer, par l'analyse de différents discours, l'évolution d'un ensemble de références plus ou moins partagées⁴³, d'une « construction du sens⁴⁴ » par les acteurs d'une collectivité donnée.

Mon étude s'inscrit dans la continuité des approches liant les formes institutionnelles, les pratiques politiques et les représentations des acteurs. En revanche, dans le cadre de mon projet, je trouvais plus opératoire de m'éloigner de l'approche culturaliste, à laquelle je préfère substituer le cadre théorique de la sociologie des problèmes publics au sein de l'espace parlementaire. En effet, la sociologie des problèmes publics, tel que nous allons le démontrer dans la section suivante, permet de mieux définir et de distinguer les différents acteurs historiques et leur agenda. De plus, elle facilite le dialogue avec la science politique. Enfin, elle s'attarde, de manière plus concrète, aux explications causales du changement historique⁴⁵.

La sociologie des problèmes publics a permis à certains historiens d'aborder les sources parlementaires comme outil d'analyse de l'interaction entre l'espace

⁴¹ On peut prendre comme exemple : Stéphane Savard, « Quand l'histoire donne sens aux représentations symboliques : l'Hydro-Québec, Manic-5 et la société québécoise », *Recherches sociographiques*, vol. 50, no 1 (2009), p. 69.

⁴² Jean-Philippe Warren, « Religion et politique dans les années 1950. Une pièce de plus à notre compréhension de la supposée Grande Noirceur », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 67, no 3-4 (2014), p. 403-420.

⁴³ La science politique parle de « facteurs exogènes » au champ politique. Genieys et Hassenteufel, « Qui gouverne les politiques publiques... », p. 94.

⁴⁴ Savard, « Quand l'histoire donne sens aux... », p. 73-76.

⁴⁵ Genieys et Hassenteufel soulignent également cette lacune des études culturalistes en affirmant l'importance de s'intéresser aux prises de décisions concrètes et aux facteurs endogènes au pouvoir politique en reliant la sociologie des problèmes publics à la sociologie des élites du pouvoir. Genieys et Hassenteufel, « Qui gouverne les politiques publiques... », p. 107-111.

parlementaire et la société civile, notamment pour l'étude de l'autisme⁴⁶ ou la de « technocratisation⁴⁷ » de l'État. De plus, l'objet de ma recherche est particulièrement approprié au lien entre la sociologie des problèmes publics et l'étude du champ parlementaire. En effet, le lobbying et le financement partisan sont des problèmes publics qui mettent en jeu l'intégrité de l'action parlementaire elle-même : les décideurs politiques sont donc des acteurs du débat à plusieurs titres à la fois. Dans ce cas précis, l'espace parlementaire devient donc un lieu de décision doublement pertinent à analyser. Violaine Roussel souligne également cette double pertinence à travers l'adoption par les parlementaires eux-mêmes de la notion de « responsabilité politique⁴⁸ ». Elle démontre que les parlementaires reprennent à leur compte la dénonciation de leurs pratiques et contribuent à asseoir le succès des nouvelles définitions du problème public qui en découlent. De même, Courty et Milet en étudiant le thème, devenu omniprésent en politique, de la « transparence⁴⁹ » démontrent que l'encadrement législatif du lobbying correspond non seulement à l'étape parlementaire de la construction d'un problème public, mais représente également un outil politique dont les parlementaires se servent pour se re-légitimer. Grâce à des entretiens et selon la méthode, que l'on pourrait rapprocher d'une forme d'ethnologie parlementaire, de « participation observante⁵⁰ », ils font ressortir l'évolution des définitions du lobbying en lien avec l'action parlementaire. Courty et Milet démontrent alors comment le politique a cédé la place à une vision éthique. La question de la légitimité politique de ces pratiques a donc été évacuée au fil des débats,

⁴⁶ Vallade, « Autisme : l'écran des évidences éducatives », p. 35-49 ; Florence Vallade, « Le problème public de l'autisme dans la presse française », *Revue Européenne de Recherche sur le Handicap*, vol. 10, no 3 (juillet-septembre 2016), p. 263-276.

⁴⁷ Julien Prud'homme, « L'expertise professionnelle et l'État-providence. Les travailleurs sociaux québécois et la « technocratisation » du service social, 1970-2000 », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 62, no 1 (2009), p. 95-109.

⁴⁸ Violaine Roussel, « Scandales et redéfinitions de la responsabilité politique. La dynamique des affaires de santé et de sécurité publiques », *Revue française de science politique*, vol. 58 (juin 2008), p. 954-955, 963, 966-967, 973, 978.

⁴⁹ Courty et Milet, « Moraliser au nom de la... », p. 25-26.

⁵⁰ Marc Milet, « Pour une sociologie législative du pouvoir des parlementaires en France », *Revue française d'administration publique*, no 135 (mars 2010), p. 601-618.

laissant place à un problème de comportement individuel⁵¹. Avec une méthodologie différente, je me propose de reprendre ce genre de question au Québec.

Présents dans le discours des acteurs, les thèmes de la « responsabilité politique » et de la « transparence » constituent des traces que les acteurs eux-mêmes donnent de l'arrimage théorique entre la sociologie des problèmes publics et l'histoire parlementaire, ce qui rend cet arrimage d'autant plus pertinent. Cette approche, non utilisée au Québec, me semble plus large, plus proche du néo-institutionnalisme et me permet de mieux aborder mon objet, notamment parce qu'elle assoit plus clairement le dialogue avec la science politique. En effet, elle insiste sur l'importance de l'analyse des processus politiques qui mènent à la prise de décision et sur l'influence des différentes définitions des problèmes politiques sur ces processus. Par conséquent, je vois l'espace parlementaire comme une fenêtre pour étudier les processus politiques et leur évolution. Je chercherai donc à identifier comment les différentes représentations et définitions de la relation entre les intérêts privés organisés et les TCP, posée comme un problème public, ont influencé concrètement l'élaboration des lois par les parlementaires.

Cet objet d'étude historique s'inscrit dans une question plus large, au centre de l'historiographie politique contemporaine, de la sociologie et de la science politique, à savoir la relation entre ce qu'on appelle la société civile et l'État. Au Québec, au tournant des années 1960 cette relation a connu une forte évolution qui a pris deux visages. D'une part, comme l'écrivent Marcel Martel et Martin Pâquet : « [les anciennes élites] doivent dorénavant composer avec l'élargissement de l'espace public⁵² » à mesure que des citoyens organisés s'imposent comme de nouveaux acteurs du jeu politique grâce au militantisme de masse. Au Québec, cette prise de conscience par les citoyens de leur force agissante s'est nourrie des luttes nationalistes⁵³ qui ont également influencé, comme nous allons le voir, l'évolution du parlementarisme québécois. D'autre part, l'État-providence

⁵¹ Guillaume Courty et Marc Milet, « La juridicisation du lobbying en France. Les faux-semblants de l'europeanisation soft d'une politique de transparence », *Politique européenne*, vol. 61 (2018), p. 80-83, 101.

⁵² Marcel Martel et Martin Pâquet, « L'enjeu linguistique au Québec. Relations de domination et prise de parole citoyenne depuis les années 1960 », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 129 (janvier 2016), p. 75-78, 79-81, 83, 86, 88.

⁵³ *Ibid.*

s'insère de plus en plus dans des domaines qui jusque-là relevaient de la sphère économique, communautaire ou privée⁵⁴. Ces deux mouvements s'alimentent mutuellement. Selon Dominique Clément ou Lucia Ferretti, un dialogue s'instaure entre les mouvements sociaux qui veulent faire avancer leurs revendications et l'État qui désire renforcer sa légitimité en obtenant leur soutien⁵⁵. L'État-providence et la société civile sont désormais étroitement liés dans l'émergence et la résolution des problèmes publics et évoluent conjointement. Une nouvelle culture politique ressort de cette évolution. Elle rend moins acceptable l'informalité relative des relations politiques et le patronage généralisé tel qu'on pouvait les connaître sous l'ère Duplessis. La prise de parole d'acteurs marginalisés⁵⁶ et l'émergence de thèmes tels que les droits de la personne ou l'universalité des droits sociaux⁵⁷ accompagnent les transformations d'un État beaucoup plus normalisé.

Au Québec, la relation changeante entre l'État et la société civile après 1960 a surtout été abordée à travers le cas des regroupements citoyens et de leurs luttes pour acquérir de nouveaux droits sectoriels. Or, l'interaction entre l'État et les intérêts privés a concerné des types d'acteurs plus variés. Ainsi, pour comprendre l'émergence de la société civile, il est important de prendre en compte l'ensemble des corps représentant des intérêts privés organisés. Julien Prud'homme, par exemple, étudie le cas des groupes professionnels qui se politisent pour revendiquer et obtenir des privilèges légaux⁵⁸. Prud'homme souligne que ce phénomène influence le traitement des problèmes publics

⁵⁴ Jean-Charles Bonenfant décrit cette extension de l'État québécois : « Un des traits marquants de l'évolution de la société québécoise durant la dernière décennie a été l'intensification constante de l'intervention de l'État dans la vie de la collectivité. Le gouvernement québécois, à l'instar des autres gouvernements occidentaux a considérablement élargi le champ de ses activités et a assumé une multitude de responsabilités nouvelles dans tous les secteurs vitaux du développement économique, de la promotion sociale et de l'épanouissement culturel de la communauté. Autrefois considéré comme étant simplement responsable du maintien de l'ordre public, l'État est désormais perçu comme l'artisan premier du progrès et du développement de notre société », « Le cadre institutionnel du système politique québécois », Daniel Latouche et Édouard Cloutier, dir., *Le système politique québécois : recueil de textes*, LaSalle, Hurtubise HMH, 1979, p. 54.

⁵⁵ Dominique Clément, « A Sociology of Human Rights : Rights through a Social Movements Lens », *The Canadian Review of Sociology*, vol. 48, no 2 (Mai 2011), p. 123-129 ; Lucia Ferretti, « Quand des parents se constituent en lobby : déficience intellectuelle et concurrence Ottawa/Québec à l'époque de l'État-providence, 1958-1985 », *Bulletin d'histoire politique*, vol. 24, no 2 (2016), p. 138, 140-147, 150-151.

⁵⁶ Clément, « A Sociology of Human Rights », p. 122.

⁵⁷ Ferretti, « Quand des parents se constituent... », p. 137-162.

⁵⁸ Julien Prud'homme, *Professions à part entière. Histoire des ergothérapeutes, orthophonistes, physiothérapeutes, psychologues et travailleuses sociales au Québec*, Montréal, Presses de l'Université Montréal, 2011, p. 65.

au moins autant que celui des mouvements citoyens⁵⁹. Lucia Ferretti et Stéphane Castonguay soulignent également l'influence de la technocratisation et de la professionnalisation sur l'apparition d'une gestion rationnelle et managériale des problèmes publics⁶⁰.

Les acteurs patronaux offrent un autre exemple de la diversité de la société civile. Ils sont aussi des acteurs importants pour l'histoire du lobbyisme, dans la mesure où ils n'adhèrent que partiellement aux règles politiques réservées aux mouvements citoyens. Mélanie Laroche suggère que l'action collective patronale québécoise sous l'État-providence illustre le développement du compromis keynésianiste entre le capital et le travail⁶¹. Cependant, Michel Sarra-Bournet montre que les associations patronales ont rompu assez rapidement avec cette tentative de concertation entre les partenaires sociaux. Elles se sont radicalisées idéologiquement, le Québec passant alors d'une période plus corporatiste à une période plus politisée, pluraliste et conflictuelle, dès les années 1950⁶². Comme nous allons le voir plus en détail par la suite, ils cherchent désormais à maintenir un rapport de force favorable vis-à-vis des autres composantes de la société civile en tentant d'orienter le travail législatif vers la satisfaction de leurs intérêts, notamment en influençant l'opinion publique. À partir des années 1980, l'influence grandissante de l'idéologie néolibérale, la libéralisation des marchés et la mondialisation des échanges et du travail ont encore renforcé leur rôle et leur influence politique⁶³ auprès de l'État et au sein même de la société civile⁶⁴.

⁵⁹ Julien Prud'homme, « L'agronome, le forestier et l'urbaniste de la Révolution tranquille : l'expertise en commission parlementaire, 1971-1973 », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 68, n° 3-4 (2015), p. 355-358, 362, 364-365, 368-369.

⁶⁰ Ferretti, « Quand des parents se constituent... », p. 145-147 ; Stéphane Castonguay, « Les territoires de la pollution. L'environnement comme catégorie de l'action publique au Québec », Guy Massicotte, dir., *Sciences du territoire*, Québec. Presses de l'Université du Québec, 2008, p. 78.

⁶¹ M. Laroche, « Action collective patronale sur fond... », p. 279, 282.

⁶² Michel Sarra-Bournet, « Les associations patronales comme groupes de pression dans la révolution tranquille », Alain-Gustave Gagnon et Andrew Brian Tanguay, dir., *Democracy with Justice : Essays in Honour of Khayyam Zev Paltiel / La juste démocratie : mélanges en l'honneur de Khayyam Zev Paltiel*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1992, p. 291-299 ; Sarra-Bournet, *Entre corporatisme et libéralisme...*, p. 37.

⁶³ Baghdjian, *La logique d'action de l'acteur...*, p. 1, 3, 16-18, 24, 54-55, 59-63, 83, 94.

⁶⁴ Clancy, « Business Interests and Civil Society... », p. 9, 11-12.

Après ce tour d’horizon, on voit que présenter la « société civile » comme un simple synonyme de « groupes de citoyens⁶⁵ », comme le font Savard et Boivin, laisse beaucoup d’angles morts. Cela est d’autant plus vrai que la société civile québécoise évolue encore durant la période étudiée dans mon mémoire, soit entre 1977 et 2002, tant à travers le phénomène de professionnalisation que sous l’influence du néolibéralisme. La définition et l’évolution de la société civile reposent sur un lien étroit avec l’État et par conséquent, avec les décideurs politiques, dont les parlementaires. Comprendre l’apparition problématique de la voix des groupes d’intérêts organisés dans le champ politique exige donc qu’on fasse le point sur l’historiographie de l’activité parlementaire.

La « sociologie de la législation » fait de l’action parlementaire un objet historique en soi, avec une logique, un rôle, des pratiques et une périodisation qui lui sont propres. Je vais étudier les processus de décisions parlementaires en y associant le cadre conceptuel de la sociologie des problèmes publics. Il s’agit donc d’étudier la partie ultime de la construction du problème public à travers l’analyse du discours et de l’action législative des parlementaires qui ont renouvelé et réglementé les relations entre l’État, ses représentants et les acteurs sociaux. Courty et Milet, par exemple, s’intéressent à l’influence du discours des acteurs de la société civile sur le travail législatif, mais également aux « sources officielles⁶⁶ » que sont les projets de loi et les débats parlementaires.

Cette approche est peu connue au Québec, où l’histoire parlementaire, si elle connaît un bel essor dans les dernières années, prend souvent la forme d’une chronique ou d’une histoire des règles parlementaires formelles, qui me sera surtout utile sur le plan de la méthodologie et de la contextualisation⁶⁷. À l’heure actuelle, les études québécoises qui

⁶⁵ Stéphane Savard et Jérôme Boivin, « Pour une histoire des groupes de pression au Québec : quelques éléments conceptuels et interprétatifs », Stéphane Savard et Jérôme Boivin, dir., *De la représentation à la manifestation. Groupes de pression et enjeux politiques au Québec, XIXe et XXe siècles*, Québec, Septentrion, 2014, p. 16-40.

⁶⁶ Courty et Milet, « La juridicisation du lobbying en... », p. 80.

⁶⁷ Voir les chapitres de Daniel Latouche, Guy Lord, Serge Carlos et Édouard Cloutier dans Daniel Latouche et al., dir., *Le processus électoral au Québec*, Montréal, Hurtubise HMH, 1976, 288 p. ; James Iain Gow, « La réforme institutionnelle de la fonction publique de 1983 : contexte, contenu et enjeux », *Politique*, vol. 6 (1984), p. 51-101 ; Robert Boily, « Les partis politiques québécois. Perspectives historiques », Vincent Lemieux, dir., *Personnel et partis politiques au Québec. Aspects historiques*, Montréal, Boréal, 1982, p. 27-68 ; Bonenfant, « Le cadre institutionnel du système... », p. 41-68.

reposent sur les sources parlementaires les utilisent plus pour étudier la société civile que le moment parlementaire en soi. Ainsi, Prud'homme voit l'étude des débats de la Commission parlementaire spéciale sur les corporations professionnelles de 1972 comme un « prétexte⁶⁸ » pour étudier l'évolution du rôle de l'expert professionnel, étudiant d'ailleurs davantage les discours des représentants de la société civile que ceux des parlementaires. De même, lorsque Savard étudie le débat parlementaire autour de la nationalisation de l'amiante à la fin des années 1970, ses sources sont parlementaires, mais son objet de recherche reste l'étude de l'évolution du rôle de la société civile⁶⁹. Dans ces études, le Parlement n'est abordé qu'à travers les travaux des commissions parlementaires. C'est en effet au cours de ces travaux que la société civile intervient directement dans le processus de décision parlementaire. L'étude de la capacité de la société civile à « changer le réel » conduit donc à délaisser l'histoire parlementaire proprement dite. Cet usage détourné des sources parlementaires pour comprendre ce qui se passe ailleurs dans la société civile a mené des historiens à n'envisager le Parlement que comme un reflet de la société. Savard, par exemple, tend à résumer l'espace parlementaire à un « microcosme⁷⁰ » de la société. Or, l'espace parlementaire, malgré un certain nombre de pressions exogènes, conserve une certaine autonomie, ses propres formes de discours, son rôle de régulateur social, ses propres règles et son agenda politique⁷¹.

Tant dans le cadre de l'ancien paradigme institutionnaliste que dans le cadre conceptuel culturaliste, ou même lorsqu'elle s'est intéressée aux sources parlementaires, l'histoire politique québécoise a donc rarement fait de la pratique parlementaire un objet historique de plein droit. À l'opposé, réunissant la « sociologie de l'action publique⁷² » et la « sociologie législative », Marc Milet réaffirme le rôle prépondérant de l'action

⁶⁸ Prud'homme, « L'agronome, le forestier et l'urbaniste... », p. 353-373.

⁶⁹ Stéphane Savard, « Débats politiques et prise de parole citoyenne : la création de la Société nationale de l'amiante », *Journal of the Canadian Historical Association*, vol. 28, no 1 (2017), p. 179-180 ; on peut faire le même constat pour Gilles Bourgault, dont le cœur de la recherche reste l'étude des nouveaux mouvements sociaux. Gilles Bourgault, « Entre revendication et partenariat : la construction du mouvement de défense des droits des personnes handicapées au Québec entre 1975 et 1985 », *Bulletin d'histoire politique*, vol. 27, no 1 (automne 2018), p. 113-114, 128-129.

⁷⁰ Savard, « Histoire politique de la Révolution... », p. 145-161.

⁷¹ Baghdjian, *La logique d'action de l'acteur*, p. 24, 55 ; Martel et Pâquet, « L'enjeu linguistique au Québec », p. 78-83 ; Smith, *A Civil Society ?*, p. 29-30, 113-117 ; Clancy, « Business Interests and Civil Society », p. 7, 13.

⁷² Milet, « Pour une sociologie législative du... », p. 601-618.

parlementaire dans la prise de décision politique. Selon cet angle d'analyse, le Parlement devient à la fois le « lieu » et le « moment » de la prise de décision de l'action publique. Son analyse montre que, lié à une analyse sociologique, le parlementarisme peut devenir un objet de recherche historique de plein droit. Délaissant les méthodes quantitatives souvent utilisées par les « legislative studies » aux États-Unis (Joshua D. Clinton, Simon Jackman ou Doug Rivers), ou en Europe (Olivier Costa, Olivier Rozenberg, Céline Belot, Paul Magnette ou Sabine Saurugger), il analyse la nature des interventions des parlementaires et évalue leur « capacité législative ». Cette approche tranche avec les présupposés des études réalisées au Québec, où la limitation du pouvoir d'action des députés est souvent soulignée⁷³.

Dès lors, si le Parlement, malgré un certain affaiblissement face à l'exécutif, conserve une relative autonomie, et si les discours qui y sont prononcés sont représentatifs de la pluralité politique présente dans une société démocratique, alors il est essentiel d'en saisir l'historicité propre, ne serait-ce que pour savoir interpréter les sources. L'histoire politique ne se contente donc plus d'étudier la mise en place des grandes réformes politiques, mais analyse également la « nature des processus politiques », « l'expérience historique », « la composition linguistique », « le niveau de développement socioéconomique » ou encore les « particularismes culturels » qui ont participé à leur construction⁷⁴.

Bref, un historien du politique comme Savard veut démontrer l'intérêt épistémologique de s'intéresser aux luttes de pouvoirs entre les acteurs politiques et entre les idéologies concurrentes qui circulent dans la société. Il s'agit pour lui d'étudier la formation des « cultures politiques⁷⁵ ». Pour ce faire, la nouvelle histoire politique québécoise tend à se recentrer autour d'une histoire de l'activité parlementaire, qui est avant tout perçue comme une voie d'accès aux interactions entre les acteurs parlementaires et la société civile, notamment à travers les échanges tenus en commissions

⁷³ Gow, « La réforme institutionnelle de la... », p. 72.

⁷⁴ Louis Massicotte, *Le Parlement du Québec de 1867 à aujourd'hui*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2009, p. 191.

⁷⁵ Savard, « Histoire politique de la Révolution... », p. 145-161.

parlementaires⁷⁶. Cependant, si la nouvelle histoire politique veut tenir le pari annoncé par Savard, alors elle doit tenir davantage compte de la dynamique intra-parlementaire qu'elle ne l'a fait jusqu'ici. C'est précisément un croisement entre l'histoire du langage politique et celle des pratiques parlementaires que je propose dans ce mémoire.

1.2. ANALYSE DU DISCOURS PARLEMENTAIRE : MÉTHODE ET CONTEXTE

Le corpus principal de mon projet a été constitué à partir du *Journal des débats* et des documents législatifs de l'Assemblée nationale. Il est composé des projets de loi, des textes de loi adoptés, des débats sur les projets de loi en chambre et en commission et de mémoires déposés en commission lors des débats sur la *Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale de 1977* et la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying* de 2002. Un corpus secondaire a été constitué à partir du texte de la *Loi modifiant la Loi sur le ministère du Conseil exécutif et d'autres dispositions législatives concernant l'éthique et la déontologie* adoptée en 1997 et des comptes rendus des travaux de la Commission permanente des finances publiques lors du Mandat d'initiative sur l'examen de l'activité du lobbying au Québec de mai 1997 à juin 2000.

1.2.1. Analyse de contenu et analyse du discours : une opposition qui tend à s'effacer

Au cours de cette étude, je vais étudier le discours de différents acteurs en réalisant deux opérations. D'une part, je vais m'intéresser au lexique utilisé, c'est-à-dire à la représentation du problème (analyse de contenu ou AC). D'autre part, je vais analyser le contexte institutionnel du discours afin de montrer quelles relations viennent contraindre et informer ce champ lexical (analyse de discours ou AD). Jusqu'aux années 1980, ces deux opérations étaient jugées antinomiques, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui.

⁷⁶ Savard, « Débats politiques et prise de... », p. 166-180.

Apparue aux États-Unis au début du XXe siècle, l'AC repose sur des « procédures automatisées de recherches⁷⁷ », par l'établissement de catégories thématiques et leur « traitement quantitatif ». L'AD, quant à elle, s'intéresse à l'analyse de la structure discursive et de l'idéologie qui la sous-tend et à la hiérarchisation des « signifiants⁷⁸ ». Portée par des chercheurs tels que Zellig-Sabbetai Harris, Michel Charolles, Bernard Combettes ou Anne Reboul, l'AD n'étudie pas le système virtuel de la langue, mais bien le discours, qui en est l'application concrète⁷⁹. L'AD s'attarde donc à la formation du discours (forme, langage, rhétorique) selon des contraintes et des contextes de production sociohistoriquement situés⁸⁰. Patrick Charaudeau et Dominique Maingueneau écrivent : « Forte dans les années 70, l'antinomie entre les deux approches s'est aujourd'hui atténuée et il n'est pas rare que des études essaient de concilier les deux méthodes⁸¹ ». À partir des années 1990, on retrouve ce rapprochement dans la sociologie des problèmes publics⁸². Ainsi, Yumiko Tahata, liant lui aussi sociologie des problèmes publics et analyse des discours parlementaires, étudie la « mobilité⁸³ » lexicale du concept de race et du cadrage du problème public qui en découle. L'analyse de l'impermanence des mots et des sens lui permet de faire ressortir les ruptures et les continuités historiques. De la même manière, j'analyse l'évolution d'un objet « mobile », le rapport entre les pouvoirs publics et intérêts privés organisés, sous l'angle de la construction d'un problème public à travers les discours prononcés au Parlement⁸⁴.

⁷⁷ Patrick Charaudeau et Dominique Maingueneau, *Dictionnaire d'analyse du discours*, Paris, Seuil, 2002, p. 39-41.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 40.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 185.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 187.

⁸¹ *Ibid.*, p. 39.

⁸² Émilie Née et Marie Veniard. « Analyse du discours à entrée lexicale (A.D.E.L.) : le renouveau par la sémantique ? », *Langage et société*, vol. 140 (février 2012), p. 15-28.

⁸³ Yumiko Tahata. « Définir "les Français", une question de race ? Analyse des formes de racisation dans les débats parlementaires sur la nationalité et l'immigration (1981-2012) ». *Mots. Les langages du politique*, vol. 116 (2018), p. 39-54.

⁸⁴ Maingueneau insiste sur l'importance de prendre en compte le « tissu complexe de relations » entre les discours et les « contraintes » des « systèmes » discursifs globaux, comprenant les types de discours, les thèmes abordés et la relation aux autres discours. Née et Veniard, « Analyse du discours à entrée... », p. 18.

1.2.2. Le discours institutionnel : un objet typique de l'analyse de discours

Tous les types de discours subissent donc des contraintes normatives qui sont particulières au lieu de leur production. Le discours dit « institutionnel⁸⁵ » représente le lien entre un texte, c'est-à-dire une organisation concrète de la langue, et un lieu social institué qui mène des acteurs historicisés à produire un discours normalisé. Alice Krieg-Planque souligne que certaines institutions, les « communautés discursives⁸⁶ », n'existent d'ailleurs pas en dehors des discours qu'elles produisent. Le Parlement est un exemple d'espace institutionnel au sein duquel la seule fonction des acteurs qui le composent est de produire des discours.

Certains attributs du discours, définis par l'analyse de discours, présentent des liens serrés avec les fonctions politico-sociales des institutions parlementaires. J'ai décidé d'en aborder trois. Tout d'abord, j'aborde le caractère performatif du discours parlementaire qui a pour but de poser une action sur le réel, de le transformer. La question n'est donc pas seulement de savoir ce qui a été dit ou comment cela a été dit, mais, surtout, d'identifier quel discours a obtenu un rapport de force assez favorable pour transformer effectivement le réel⁸⁷. D'autre part, j'analyse le caractère dialogique, c'est-à-dire l'intertextualité propre au discours parlementaire, qui permet également de mettre au jour ces rapports de force⁸⁸. L'analyse de cette intertextualité est une manière d'interroger l'opérationnalisation performative du discours, que je désigne par « effet » dans ma problématique, et que l'on pourra analyser à travers la comparaison entre les débats parlementaires et les textes de loi. Bref, je cherche à constater comment certains discours obtiennent un effet en influençant le contenu d'autres discours ultérieurs. Enfin, la malléabilité historique du discours produit au sein de l'institution parlementaire me permet d'aborder la question selon les termes de la sociologie des problèmes publics, à savoir quelles ont été les modalités historiques de la « mise à l'agenda parlementaire⁸⁹ » du problème et de sa transformation.

⁸⁵ Alice Krieg-Planque, *Analyser les discours institutionnels*, Paris, Armand Collin, 2012, p.12-13.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 23.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 55-56.

⁸⁸ Charaudeau et Maingueneau, p. 189.

⁸⁹ Krieg-Planque, *Analyser les discours institutionnels*, p. 17-18.

De façon générale, l'étude de discours institutionnels peut rencontrer des obstacles en raison de la tendance des institutions à gommer leur historicité. Ainsi, Krieg-Planque fait de la « stabilisation des énoncés⁹⁰ » et de l'« effacement de la conflictualité » les deux attributs principaux du discours institutionnel, et recommande d'en chercher les traces. Toutefois, comme nous le constaterons dans les prochains chapitres, ce risque d'invisibilisation de la pluralité potentielle des discours ne s'avère pas dans le cas particulier de l'institution parlementaire. Je ne retiendrai donc pas cette piste d'analyse.

1.2.3. Les particularités du discours institutionnel parlementaire : des propriétés très contextualisées et très mobiles

C'est par le discours, d'abord oral, que les parlementaires présentent leur interprétation du réel. Le discours permet de présenter ce qui leur apparaît comme un problème public, de le définir et d'en choisir la désignation, et ce, de manière plus ou moins consciente. C'est également par le discours oral que la loi est débattue, amendée, transformée. Le discours est ensuite écrit, d'une part par sa retranscription dans le *Journal des débats* et d'autre part, par la publication des textes de loi, dont le discours en lui-même, fait force de loi. Le Parlement est donc bien une « communauté discursive⁹¹ » dont les traces documentaires se prêtent au type d'analyse que je souhaite faire.

Pour une partie de la littérature scientifique, l'institution parlementaire contemporaine a subi une perte de pouvoir face à l'exécutif⁹². Tahata pose donc la question de la légitimité scientifique de l'étude des débats parlementaires :

Le choix de débats parlementaires peut paraître discutable compte tenu de l'affaiblissement de la fonction décisionnelle du parlement dans la Ve République (Milet, 2010). Toutefois, l'Assemblée parlementaire constitue un espace où s'affrontent des discours très souvent antagoniques ou polémiques, connectés à un réseau de discours hors de l'hémicycle (journalistes, associations, acteurs

⁹⁰ *Ibid.*, p. 12-13.

⁹¹ *Ibid.*, p. 23.

⁹² Claire De Galembert, Olivier Rosenberg et Cécile Vigour, dir., *Faire parler le parlement. Méthode et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales*, Paris, LGDJ-Lextenso éditions, 2014, p. 9, 12.

politiques) qu'ils influencent en même temps qu'ils sont conditionnés par ces derniers⁹³.

Tahata conclut donc que l'étude du pouvoir législatif reste pertinente, car il est représentatif, non pas de la société dans son ensemble comme le croient certains⁹⁴, mais d'une pluralité d'acteurs organisés. C'est pourquoi je n'étudie pas les discours prononcés au Parlement comme étant représentatifs de la population québécoise, en totalité ou en partie, pour trois raisons. Premièrement, l'objet de ma recherche est intra-parlementaire, car le problème public auquel il est lié est intimement lié au comportement des parlementaires eux-mêmes. Deuxièmement, la représentativité présumée du discours parlementaire sur le rapport entre les pouvoirs publics et les intérêts privés organisés dans la société québécoise n'est pas acquise, sauf peut-être, partiellement, à propos de la notion de transparence. Je dirais donc que le dialogue parlementaire est un « entre soi⁹⁵ » qui ne s'adresse pas *nécessairement* à un tiers. Enfin, ma question de recherche ne requiert pas une éventuelle représentativité du Parlement dans la société québécoise sur ce sujet.

D'ailleurs, la littérature récente sur l'analyse des discours parlementaires insiste sur l'autonomie de l'espace parlementaire qui répond à ses propres règles, possède sa propre légitimité et produit un discours spécifique, ce qui est une ressource pour mon travail. Rens Vliegthart et Conny Roggeband ont montré que les discours prononcés au Parlement ne sont influencés qu'indirectement par le discours public, et même par le discours médiatique ambiant : « Surprisingly, the correlation between the two arenas is weak⁹⁶ ». Certes, certains facteurs d'influences exogènes peuvent atteindre conjointement les deux sphères. Cependant, l'arène parlementaire est plus stable et moins sujette aux variations anecdotiques. Enfin, la littérature tend à démontrer que les corrélations les plus fortes entre les deux sphères se font au contraire dans l'autre sens, soit dans le sens d'une

⁹³ Tahata, « Définir "les Français", une question... », p. 40.

⁹⁴ Savard, par exemple, suppose la représentativité des politiques publiques dans les discours produits par la société civile québécoise. Savard, « Débats politiques... », p. 179-180 ; Marc Abélès affirme : « il n'y a pas [...] de discussion parlementaire pure, déconnectée de l'environnement sociétal ». Cité dans Tahata, « Définir "les Français", une question... », p. 40.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Rens Vliegthart et Conny Roggeband, « Framing Immigration And Integration. Relationships between Press and Parliament in the Netherlands », *The International Communication Gazette*, vol. 69, no 3 (2007), p. 309.

influence de l'agenda et de la trame discursive parlementaire sur la sphère médiatique⁹⁷. Le Parlement est donc un espace autonome où se joue une étape essentielle de l'élaboration des politiques publiques et du cadrage du débat public. Ainsi, Claire De Galembert, Olivier Rosenberg et Cécile Vigour écrivent : « Il s'agit [...] d'une étape unique, partiellement autonome, et parfois "décisive" au sens propre du terme⁹⁸ ». La recherche souligne aussi la relative autonomie des débats parlementaires, malgré le pouvoir de l'exécutif. Ainsi, les débats parlementaires permettent « des évolutions plus ou moins radicales des contenus et donc, de la substance même de la loi⁹⁹ ». Ils ont donc une influence significative sur les termes, les idées, les solutions qui définissent les problèmes publics sans être totalement maîtrisés par l'exécutif¹⁰⁰. Ainsi le discours parlementaire n'est pas que le reflet d'une réalité qui lui serait extérieure. Il incarne, au contraire, un aspect essentiel de cette réalité sur laquelle il agit concrètement¹⁰¹.

Les discours prononcés au Parlement représentent un objet idéal d'analyse tant pour ma problématique que pour mon orientation théorique. En effet, le cadre parlementaire contraint les acteurs à l'action. Il contraint les parlementaires à sélectionner et à s'exprimer sur les différents cadrages du problème public en concurrence dans ce même champ politique¹⁰². Ce cadre parlementaire contraignant a des effets très concrets sur les discours qui y sont produits. Tahata écrit que le Parlement produit des discours « très souvent antagoniques ou polémiques¹⁰³ », contrairement au discours officiel de l'exécutif qui se conforme aux normes d'« effacement de la conflictualité¹⁰⁴ », décrites par Krieg-Planque. Objets denses et complexes, les discours parlementaires se situent au

⁹⁷ Brandenburg, Kleinnijenhuis et Rietberg, cités par Vliegthart et Roggeband. *Ibid.*, p. 295, 298, 314-315.

⁹⁸ De Galembert, Rosenberg et Vigour, dir., *Faire parler le parlement. Méthode...*, p. 10.

⁹⁹ Laure Bonnaud et Emmanuel Martinais, « Une catastrophe au Parlement. La contribution des débats parlementaires à l'écriture du droit », Claire De Galembert, Olivier Rosenberg et Cécile Vigour, dir., *Faire parler le parlement. Méthode et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales*, Paris, LGDJ-Lextenso éditions, 2014, p. 245.

¹⁰⁰ De Galembert, Rosenberg et Vigour, dir., *Faire parler le parlement*, p. 163-165, 244-245, 296.

¹⁰¹ Lauréanne Daneau, « La régionalisation de l'immigration au Québec : le débat public entre le gouvernement et la société civile à l'origine de la politique, 1987-2000 ». Mémoire de maîtrise (études québécoises), Université du Québec à Trois-Rivières, 2015, p. 72-76.

¹⁰² Olivier Rozenberg, « Laissez parler le Parlement ! Les débats parlementaires comme réponses fragiles à des problèmes politiques majeurs », Claire De Galembert, Olivier Rosenberg et Cécile Vigour, dir. *Faire parler le parlement*, p. 296.

¹⁰³ Tahata, « Définir "les Français", une question... », p. 40.

¹⁰⁴ Krieg-Planque, *Analyser les discours institutionnels*, p. 12-13.

cœur du processus politique en marche dont ils font la synthèse, l'organisent et le « ritualisent¹⁰⁵ ». Les contraintes de temps, la répartition des prises de paroles réduisent la spontanéité de discours qui sont préparés et souvent le fruit de compromis entre différents acteurs politiques¹⁰⁶. Ils sont dès lors porteurs d'une signification politique. Ainsi, reprenant Jürg Steiner, Bjorn Erik Rasch écrit : « la nature des actes de langage au sein des assemblées est fonction des règles et mécanismes institutionnels, et exerce sur les résultats politiques une influence qui va au-delà de ces règles et mécanismes¹⁰⁷ ».

Les particularités des discours institutionnels prononcés au Parlement doivent donc être prises en compte dans l'interprétation du discours. Or, ces particularités évoluent, y compris durant la période étudiée ici.

1.2.4. Établissement et critique du corpus documentaire

Ma question centrale présente deux groupes d'acteurs : les titulaires de charge publique et les groupes organisés représentant des intérêts privés. Le corpus documentaire établi pour cette recherche donne accès aux discours de ces deux groupes. Le point de vue des acteurs représentant les intérêts privés se retrouve dans les débats au sein des commissions parlementaires alors que les discours des acteurs gouvernementaux et parlementaires se retrouvent dans les différents débats, en Chambre ou en commission, et sont accessibles dans leur très grande majorité dans le *Journal des débats* du Parlement québécois. Ce dernier présente donc l'avantage de regrouper les discours des différents acteurs dans une même source.

Cependant, au sein même du corpus législatif, les sources ont des structures très différentes. La formulation d'un texte de loi, à portée juridique, doit être très précise et est composée par le champ lexical et la syntaxe du droit. En revanche, les débats en chambre peuvent être teintés par des figures de styles, parfois plus littéraires, plus émotives, visant

¹⁰⁵ Rozenberg, « Laissez parler le Parlement ! », p. 296-300 ; Alice Krieg-Planque et Claire Oger, « Discours institutionnels : perspectives pour les sciences de la communication », *Mots. Les langages du politique*, no 94 (mars 2010), p. 93.

¹⁰⁶ Bjørn Erik Rasch, « Débats législatifs et délibération démocratique dans les systèmes parlementaires », Claire De Galembert, Olivier Rosenberg et Cécile Vigour, dir., *Faire parler le parlement*. p. 156-157.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 152.

à convaincre et à faire réagir l'auditoire. Par comparaison, les débats en commission semblent souvent plus consensuels et parfois plus informels. Il s'agit donc d'en tenir compte dans l'élaboration de notre grille d'analyse.

L'Assemblée nationale publie le compte rendu de ses travaux par écrit imprimé ou sur internet en version numérisée, en anglais et en français. Premièrement, le *Journal des débats* retranscrit, sans traduction ni commentaires, l'ensemble des échanges entre les personnes à l'Assemblée et en commissions. Chaque séance est divisée entre la période des « affaires courantes » dans laquelle on retrouve notamment le dépôt des projets de loi et les rapports de commissions parlementaires et la période des « affaires du jour » dans laquelle on retrouve les débats en lien avec l'étude d'un projet de loi particulier¹⁰⁸.

Afin de sélectionner les débats en rapport avec ma problématique, j'ai effectué une recherche par mots clés sur le site de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale dans le moteur de recherche « Recherche – débats de l'Assemblée nationale (1867-)¹⁰⁹ ». Les mots clés utilisés ont été sélectionnés parmi les concepts de la littérature en science politique sur le sujet et au cours d'un premier dépouillement des sources : « financement », « groupes d'intérêts », « lobbyiste », « lobbyisme », « transparence », « éthique », « népotisme », « patronage », « clientélisme » et « corruption ».

Les recherches sur les débats de la période des affaires courantes, dont les « questions au gouvernement », les débats d'urgences, les débats sur « les affaires inscrites par les députés de l'opposition » et les débats de fin de séances n'ont pas permis de dégager de sources significatives à intégrer dans le corpus parlementaire.

En revanche, cette recherche m'a permis de faire ressortir deux projets de loi principaux : le *Projet de loi n° 2. Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale* et le *Projet de loi 80. Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* présentés respectivement par les gouvernements Lévesque en 1977 et Landry en 2002. Le projet de loi 2 est disponible dans la section « Documents politiques

¹⁰⁸ Québec, *La procédure parlementaire du Québec*, 3^e éd., Québec, Assemblée nationale, 2012, p. 263-264, 269-270, 273-277, 287, 292.

¹⁰⁹ Québec, « Recherche – débats de l'Assemblée nationale (1867-) », *Bibliothèque. Assemblée nationale du Québec* [en ligne], <http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/fr/6964-recherche-%E2%80%93-d%C3%A9bats-de-l-assembl%C3%A9e-nationale-1867> (Page consultée le 14 février 2019).

et parlementaires du Québec¹¹⁰ » du site internet de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale. Le projet de loi 80 sur le lobbyisme est disponible grâce au moteur de recherche « Projets de loi présentés à l'Assemblée nationale¹¹¹ » sur le site de l'Assemblée nationale. Il donne accès à la liste des projets de loi triés par session qui comprend des hyperliens donnant accès aux textes en format PDF. Aucun des deux projets de loi n'a été précédé d'un avant-projet de loi.

Une fois ces deux projets de loi identifiés, j'ai intégré dans mon corpus principal deux types de documents. D'une part, la retranscription des débats parlementaires dans le *Journal des débats* et d'autre part, les textes de loi soumis à la discussion. Le *Journal des débats* qui retranscrit l'ensemble des débats parlementaires à l'Assemblée nationale et dans les commissions est accessible par « l'index du Journal des débats¹¹² » sur le site internet de l'Assemblée nationale. Ce moteur de recherche donne accès aux étapes du cheminement législatif des projets de loi. Des liens hypertextes renvoient aux extraits qui correspondent dans le *Journal des débats*. Les textes sont numérisés en format HTML en continu. Pour fin de dépouillement, j'ai copié ces textes dans des fichiers WORD répertoriés dans une base de données. Les textes de loi, quant à eux, sont accessibles en format PDF dans le moteur de recherche « Recherche – lois annuelles du Québec (1867-)¹¹³ » sur le site de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale. Pour ces documents, la recherche s'effectue en utilisant les mots compris dans les titres des projets de loi repérés précédemment.

Par la suite, j'ai établi un corpus documentaire secondaire, qui m'a notamment permis de contextualiser l'étude du projet de loi 80 de 2002. En utilisant le même moteur de recherche et les mêmes mots clés que pour les textes de loi principaux, j'ai identifié et

¹¹⁰ Québec, « Documents politiques et parlementaires du Québec », *Bibliothèque. Assemblée nationale du Québec* [en ligne], <http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/guides/fr/documents-politiques-et-parlementaires-du-quebec/164-quebec> (Page consultée le 9 février 2019).

¹¹¹ Québec, « Projets de loi présentés à l'Assemblée nationale », *Assemblée nationale du Québec* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projets-loi-42-1.html> (Page consultée le 14 février 2019).

¹¹² Québec, « Index du Journal des débats », *Assemblée nationale du Québec* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/31-2.html> (Page consultée le 15 février 2019).

¹¹³ Québec, « Recherche – lois annuelles du Québec (1867-) », *Bibliothèque. Assemblée nationale du Québec* [en ligne], <http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/fr/6966-recherche-%E2%80%93-lois-annuelles-du-quebec-1867> (Page consultée le 15 février 2019).

intégré la *Loi modifiant la Loi sur le ministère du Conseil exécutif et d'autres dispositions législatives concernant l'éthique et la déontologie* (Projet de loi 131) adoptée en 1997. Par ailleurs, plusieurs documents consultés lors d'un premier dépouillement référaient à un mandat d'initiative de la Commission des finances publiques sur l'examen de l'activité du lobbying au Québec. Après plusieurs recherches infructueuses, il est apparu que les séances de travail de la Commission des finances publiques sur le mandat d'initiative n'ont pas fait l'objet d'une transcription dans le *Journal des débats*. J'ai donc contacté le personnel de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale qui m'a envoyé quatre dossiers numérisés contenant notamment les procès-verbaux, un rapport d'étape, un historique des faits et un bilan des travaux donnant un aperçu des débats parlementaires sur le lobbying entre mai 1997 et juin 2000.

1.2.5. Méthodologie

Tel qu'évoqué, ma méthode s'appuie sur l'analyse de discours (AD), complétée par des éléments méthodologiques de l'analyse de contenu (AC). Je mène une AD à la fois sociologique, à travers l'étude de la plasticité et de la « mobilité des termes¹¹⁴ » employés pour désigner le problème public, et « énonciative » puisque je relie le discours à ses « conditions de productions ». Cette méthode me permet d'effectuer des « comparaisons diachroniques » qui révèlent l'évolution du cadrage de la question des rapports entre l'État et les intérêts privés organisés. Les discours prononcés au Parlement à ce sujet révèlent des « normes¹¹⁵ », des « représentations », des « visions de la société » en concurrence. L'étude du corpus documentaire permet donc d'accéder à la formulation du problème, mais également aux effets se retrouvant dans les textes de loi, tels que les nouvelles définitions et normes légales, démontrant ainsi l'opérationnalité performative du discours parlementaire.

Mon AC fait ressortir ce que Krieg-Planque nomme les « observables de discours¹¹⁶ » qui peuvent être autant de l'ordre « des marques formelles [morphologique,

¹¹⁴ Daneau, *La régionalisation de l'immigration...*, p. 47-50, 72-76.

¹¹⁵ De Galembert, Rosenberg et Vigour, dir., *Faire parler le parlement. Méthode...*, p. 13-15.

¹¹⁶ Krieg-Planque, *Analyser les discours institutionnels*, p. 45-46.

syntactique ou logique] » que de « l'interprétation », comme les « sous-entendus ». Parallèlement, mon AD fait ressortir l'évolution des termes signifiants employés, de leurs définitions, des positionnements politiques des différents acteurs et les conséquences de ces évolutions sur les lois promulguées. Cette analyse sera enrichie par une mise en contexte.

Cette double analyse de contenu et de discours est qualitative et elle s'appuie sur un dépouillement systématique des textes de mon corpus à l'aide d'une grille de dépouillement organisée en fonction de mes questions de recherche (Annexe 1). Cette grille est divisée en trois colonnes. Les deux premières colonnes correspondent à deux sous-questions qui découlent de ma question principale : comment les définitions du problème public ont-elles évolué et quels effets cette évolution a-t-elle eus sur les objectifs explicites des projets de loi ? La troisième colonne correspond à la troisième sous-question : quels furent les effets du contexte sociopolitique et parlementaire sur ces débats ? Elle permet de repérer les éléments de contexte de production du discours et repose sur le concept de « mise à l'agenda¹¹⁷ ».

Pour l'évolution de l'énoncé du problème public, j'ai utilisé trois « observables de discours » : les champs lexicaux, les définitions implicites et explicites des rapports entre le TCP et les intérêts privés organisés et les conséquences perçues du problème public sur le fonctionnement de la société. Pour l'évolution des objectifs explicites des projets de loi, j'ai utilisé six « observables » : le champ lexical et les définitions désignant le TCP, le champ lexical et les définitions désignant les intérêts privés, les types de rapports prescrits, les types de rapports interdits ou modifiés, les institutions de contrôle et les conséquences anticipées de la loi sur problème public. Enfin, pour la troisième colonne j'ai utilisé six « observables » : les acteurs présents ou évoqués dans la source, les références contextuelles (« intertextualité verticale¹¹⁸ »), les références aux textes législatifs en rapport avec le sujet (« intertextualité horizontale »), le positionnement des acteurs vis-à-vis du problème public sur un plan politique, éthique ou déontologique, le

¹¹⁷ Vallade, « Autisme : l'écran des évidences éducatives », p. 35-36.

¹¹⁸ Krieg-Planque, *Analyser les discours institutionnels*, p. 38-42.

contexte de collaboration ou d'opposition entre les différents acteurs et enfin l'histoire parlementaire spécifique des projets de loi.

Au cours du dépouillement, j'ai relevé le nombre d'interventions significatives de chaque député à chaque étape de l'étude du projet de loi. Je nomme « intervention significative » une prise de parole ou un ensemble de prises de paroles sur un sujet donné en un temps rapproché, par un parlementaire ou par un acteur de la société civile, qui répond à au moins un critère me permettant de le classer comme « observable de discours » selon ma grille d'analyse. Cette grille de dépouillement m'a permis de faire ressortir des discours des différents acteurs parlementaires une évolution du cadrage de la problématique des relations entre la société civile et les titulaires de charge publique entre 1977 et 2002. En adéquation avec les études en science politique et en sociologie des problèmes publics déjà évoquées auparavant, ma recherche a mis en avant une opposition entre un cadrage politique du problème en 1977, alors que les acteurs débattent de la place du financement partisan dans l'organisation démocratique du Québec, et un cadrage éthique et déontologique en 2002, alors que le débat se limite aux modalités de contrôle des comportements individuels des lobbyistes.

Les sources que j'ai analysées comprennent un certain nombre de biais dont il convient de tenir compte. Au Québec, à partir de 1964, l'emploi de la sténographie pour reconstituer les débats parlementaires donne l'impression de régler le problème de la critique des sources, mais cette impression est trompeuse. Malgré la fin de la reconstitution des débats par les journalistes¹¹⁹, tous les problèmes n'ont pas disparu. Delphine Gardey écrit : « Réaliser une tâche apparemment aussi simple que celle de restituer [...] la teneur des travaux parlementaires pose hier comme aujourd'hui des questions difficiles : Comment être fidèle aux orateurs ? Comment transcrire des débats oraux dans l'écrit ?¹²⁰ ».

¹¹⁹ Christian Blais, *Québec : quatre siècles d'une capitale*, Québec, Assemblée nationale du Québec, 2008, p. 527.

¹²⁰ Delphine Gardey, « "Enregistrer" et rendre les débats publics en Grande-Bretagne et en France. La sténographie comme exigence et révélateur de la démocratie parlementaire ». Claire De Galembert, Olivier Rosenberg et Cécile Vigour, dir., *Faire parler le parlement*, p. 75.

On ne peut donc pas faire l'économie de tenir compte des biais présents dans de telles sources. La forme dialectique conduit ici les acteurs à exprimer une réflexion sur le court terme et un discours partisan visant essentiellement à prendre le dessus sur le contradictoire. Le contexte n'étant pas favorable à la nuance et à la précision, la source ne révèle donc pas la réflexion profonde des acteurs. En revanche, ce manque de nuance facilite souvent l'analyse, les acteurs exposant de manière très directe et succincte leurs idées. D'autre part, il existe un contexte de relations, de conflits et une intertextualité très forte qui ne nous sont que très partiellement révélés. Ces acteurs se connaissent, débattent ensemble depuis longtemps, connaissent les antécédents des uns et des autres si bien que leur discours est émaillé de sous-entendus et de non-dits. Les documents officiels ne nous donnent aucun contexte biographique et aucune donnée directe sur le programme politique qui sous-tend leurs interventions. Il faut donc les nourrir d'une contextualisation qui repose sur l'histoire parlementaire et partisane.

CHAPITRE 2

LE PROJET DE LOI 2, LOI RÉGISSANT LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES ET MODIFIANT LA LOI ÉLECTORALE

Assermenté le 26 novembre 1976, le ministre d'État à la Réforme parlementaire, Robert Burns, déclare dès le 9 décembre 1976 que « l'abolition des caisses électorales occultes » est « sa première priorité¹ ». Le 22 décembre, le cabinet du gouvernement péquiste lui confie son « premier mandat formel² » : rédiger une loi devant contrôler le financement des partis politiques. Le projet de loi sur le financement des partis politiques se veut un geste d'envergure, un fer de lance du projet péquiste³.

Le comité des priorités du gouvernement fixe une première échéance à Burns en janvier 1977 et lui demande de fournir un rapport sur la question du financement des partis politiques, puis son mandat est prolongé jusqu'au 28 février 1977⁴. Ce délai permet à Burns de former une commission dont font partie des membres de l'opposition tels que Jean-Noël Lavoie pour le Parti libéral du Québec (PLQ) et Fernand Grenier pour l'Union nationale (UN). Le 8 février, la commission entame un voyage d'études auprès de législateurs ayant adopté des lois similaires à Toronto, Ottawa, Washington puis

¹ Daniel L'Heureux, « Burns annonce la fin des caisses occultes », *La Presse*, 10 décembre 1976, p. D 10 cité dans Maude Benoit, *L'évolution du financement des partis politiques au Québec de 1977 à aujourd'hui*, Mémoire, Fondation Jean-Charles Bonenfant, 2007, p. 25.

² André Larocque. *Robert Burns : le ministre de la démocratie citoyenne*. Notre-Dame-des-Neiges, Éditions Trois-Pistoles, 2016, p. 65.

³ À l'origine, le projet de loi sur le financement devait être le projet de loi 1. Camille Laurin ne voulait pas que son projet de loi sur la langue se nomme « projet de loi 2 », trop proche de « l'infâme loi 22 du gouvernement Bourassa ». Burns accepte donc que son projet de loi devienne le projet de loi 2. *Ibid.*, p. 71.

⁴ Réal Pelletier, « Financement des partis. Burns obtient un délai et songe à réunir la commission parlementaire à la mi-février », *La Presse*, 12 janvier 1977, p. A 2.

Sacramento où l'on vient de voter une loi « jugée révolutionnaire⁵ ». Cette commission dépose ensuite un mémoire auprès du Conseil des ministres, qui inspire une première version du projet de loi⁶. Les deux grands objectifs du projet de loi sont le contrôle du financement des partis politiques et « l'information du public à ce sujet⁷ ». Un Directeur général du financement sera chargé de l'application de la loi. Les contributions financières seront limitées, réservées aux partis « autorisés » et ne pourront être effectuées que par un électeur du Québec. Chaque parti devra produire des rapports financiers dans lesquels seront dévoilés, entre autres, les noms des différents contributeurs.

Les protagonistes du débat parlementaire sur le projet de loi 2 sont des acteurs politiques de premier plan. Burns est un des rares députés du PQ élu sans discontinuer depuis 1970. Le député de Maisonneuve a été leader parlementaire dès son premier mandat, puis leader de l'opposition officielle à partir de 1973. Réélu en 1976, il est nommé ministre d'État à la Réforme électorale et parlementaire puis leader parlementaire du gouvernement. C'est donc un ténor du PQ qui devient le rapporteur du *Projet de loi 2. Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale*. Le leader parlementaire de l'opposition officielle, Jean-Noël Lavoie, dirige les débats pour le PLQ dans les débats en commission. Député de Laval de 1960 à 1969, il est réélu depuis 1970. Gérard D. Lévesque, qui a remplacé Robert Bourassa comme chef du PLQ après la défaite de novembre 1976, porte la voix de l'opposition officielle lors des débats en séance plénière. Rodrigue Biron, devenu chef de l'UN le 23 mai 1976, dirige les débats pour la deuxième force d'opposition. Enfin, Fabien Roy, député du Parti national populaire (PNP) et Camil Samson, chef du Ralliement créditiste (RC), tous deux chefs de file de la mouvance créditiste, complètent le tableau des oppositions.

⁵ Voir l'entretien du 28 octobre 1996 avec André Larocque, sous-ministre pour la réforme électorale. Christian Laroche, « Serviteurs de l'État et Bien public ». Mémoire de maîtrise (administration publique), École nationale d'administration publique, Montréal, 1997, p. 38, 76-77 ; Graham Fraser, *Le Parti Québécois*, Montréal, Libre Expression, 1984, p. 135.

⁶ *JDAN*, 12 juillet 1977, p. 1994-2005, [\(http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=sv&Session=jd3112se&Section=projlois&Requete=2+-+Loi+r%e3%a9gissant+le+financement+des+partis+politiques+et+modifiant+la+Loi+%e3%a9lectorale+\(r%e3%a9impression\)+\(le+ministre+d%27%e3%89tat+%e3%a0+la+r%e3%a9forme+parlementaire\)](http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=sv&Session=jd3112se&Section=projlois&Requete=2+-+Loi+r%e3%a9gissant+le+financement+des+partis+politiques+et+modifiant+la+Loi+%e3%a9lectorale+(r%e3%a9impression)+(le+ministre+d%27%e3%89tat+%e3%a0+la+r%e3%a9forme+parlementaire)) (Page consultée le 28 janvier 2020).

⁷ *JDAN*, 23 mars 1977, p. 303-309.

Le projet de loi connaît trois versions. La première version du projet de loi est déposée devant l'Assemblée nationale et présentée en première lecture le 23 mars 1977. Pour favoriser la clarté de la narration, je nommerai cette première version « version de mars ». Elle fait l'objet d'une consultation publique devant la Commission permanente de la présidence du conseil, de la constitution et des affaires intergouvernementales du 31 mai au 17 juin. Dans un deuxième temps, le projet de loi subit une réécriture et la nouvelle version est à nouveau présentée en première lecture le 27 juin. Je nommerai cette seconde version du texte « version de juin ». Sans passer par une nouvelle consultation publique, le débat sur la version de juin passe directement en deuxième lecture du 7 juillet au 22 août. Puis, l'étude détaillée des articles se fait devant la Commission permanente de la présidence du conseil, de la constitution et des affaires intergouvernementales les 24, 25 et 26 août, date à laquelle le texte est adopté en troisième lecture puis sanctionné. Je nommerai cette version définitive du texte, indifféremment, « la loi » ou « le texte de loi ».

2.1. CONTEXTE DE MISE À L'AGENDA DU PROJET DE LOI 2. DE 1960 À 1976 : DU PROBLÈME DU PATRONAGE À CELUI DU FINANCEMENT PARTISAN

La mise à l'agenda et le parcours du projet de loi sont influencés par la conjoncture du moment. Dans quels contextes politique et parlementaire survient donc cette initiative de Burns et du Parti Québécois ?

D'une part, la Révolution tranquille, et plus généralement l'éclosion de l'État-providence dans les démocraties occidentales, a profondément modifié les relations entre la société civile et l'État. Cette évolution a forcé une reformulation du problème récurrent qu'est la relation entre les TCP et les intérêts privés organisés. En Amérique du Nord, alors qu'éclatent plusieurs scandales politico-financiers, la tendance des années 1970 est à la l'instauration de législations pour réglementer le financement des partis politiques. Au Québec, jusqu'à la fin des années 1960, l'enjeu s'était posé essentiellement en termes de lutte politique contre le patronage, c'est-à-dire contre l'usage arbitraire de l'État par les gouvernants. Dès 1970, l'enjeu se déplace vers un autre front, tout aussi politique, celui de l'influence des forces financières sur les partis. D'autre part, le problème du financement partisan se construit dans l'espace public alors que le Parlement québécois

entame une réforme majeure. Cette évolution a eu une influence tant sur l'histoire de la mise à l'agenda du projet de loi 2 que sur son contenu.

2.1.1. « Tous pourris ? ». Les relations problématiques entre le pouvoir et les entreprises privées : un facteur du triomphe inattendu du Parti québécois ?

Avec l'avènement de la social-démocratie, l'État-providence s'ingère de plus en plus dans différentes sphères auparavant réservées à des organisations de la société civile. L'État est notamment plus interventionniste sur le plan économique, ce qui aboutit à une accentuation des relations entre les TCP et les intérêts privés organisés. Cette évolution vient avec son lot de scandales qui remettent en question le mode de financement des partis politiques. Dès sa création, le PQ va en faire un de ses chevaux de bataille principal et faire du projet de loi 2 une réforme majeure des premières années du gouvernement Lévesque.

Après la Seconde Guerre mondiale, les relations entre les différents corps sociaux « intermédiaires⁸ » et l'État ont été profondément modifiés. Michel Sarra-Bournet explique que les cycles économiques ont une influence majeure sur les sociétés pluralistes telles que le Québec. Alors que les conflits politiques ont tendance à s'atténuer en période de crise, la prospérité économique tend à tendre les rapports sociaux. Cette tension s'exprime sous la forme d'une politisation accrue des débats⁹. Il affirme qu'au Québec, dès les années 1950, on constate une politisation de la société. Cette dernière est accompagnée d'une décléricalisation des « corps intermédiaires », patronaux et syndicaux notamment. Libérés de la tutelle corporatiste de l'Église, ils s'affrontent au nom de leurs propres intérêts. Ce faisant, au gré des rapports de force, ils tentent d'influencer un État dont l'intervention dans des secteurs auparavant réservés aux forces cléricales ou capitalistes leur semblent de plus en plus nécessaire¹⁰. Sarra-Bournet écrit :

⁸ Sarra-Bournet, *Entre corporatisme et libéralisme...*, p. 22-23.

⁹ *Ibid.*, p. 37.

¹⁰ Sur l'Association professionnelle des industriels. *Ibid.*, p. 77-108, 167, 170, 174, 179 ; sur la Chambre de commerce de la province du Québec. *Ibid.*, p. 182-184, 200. Selon Sarra-Bournet, la commission Tremblay joua un rôle prépondérant dans l'évolution des relations entre l'État et une société civile plurielle. *Ibid.*, p. 189-190, 194-195, 197-198.

L'évolution de la conjoncture, notamment l'émergence de l'État providence, n'a certes pas laissé les groupes d'affaires indifférents. L'expérience des contacts de plus en plus nécessaires et fréquents avec l'État faisait en sorte qu'au milieu des années 1950 [ils] en sont venus à compter la pression politique au nombre de leurs actions les plus importantes. Ainsi, on pourra désormais [les] qualifier [...] de groupes de pression, c'est-à-dire des groupes d'intérêt qui cherchent à influencer les autorités publiques, [...] ¹¹.

D'autre part, alors que les groupes patronaux restent « fragmentés ¹² » jusqu'à la fin des années 1960, ils vont se regrouper dans des organismes tels que le Conseil du patronat à partir de 1969. En effet, alors que face à eux les syndicats s'organisent et se radicalisent, ils cherchent des moyens de conserver leur rôle de partenaire privilégié auprès d'un État québécois de plus en plus important ¹³.

À son arrivée au pouvoir en 1960, le PLQ veut incarner la lutte contre le patronage et le système duplessiste. La commission d'enquête Salvas, la *Loi de la fonction publique* et la généralisation du système d'appels d'offres dans l'attribution des contrats publics ont pour but de réduire l'influence arbitraire du gouvernement sur la fonction publique. Lesage s'attaque également à la réforme des mœurs électorales ¹⁴. Cette réforme passe par la refonte de la carte électorale, mais surtout par la limitation des dépenses électorales, « considérée comme un modèle à l'extérieur du Québec ¹⁵ ». Cependant, la *Loi électorale* de 1963 n'interdit pas les contributions anonymes des grandes entreprises. Les contributions financières du monde des affaires aux caisses électorales continuent donc de jouer un grand rôle et favorisent les partis tels que le PLQ, qui lui sont traditionnellement favorables ¹⁶. De plus, selon Khayyam Zev Paltiel et Hugh Garnet Thorburn, l'utilisation accrue de grandes campagnes médiatiques et publicitaires accentue

¹¹ *Ibid.*, p. 164.

¹² *Ibid.*, p. 271-272, 275, 279, 296.

¹³ À partir des années 1970, on constate également l'apparition de « think tanks plus militants qui investissent la guerre des idées dans un contexte de flux politique et idéologique important » à l'échelle canadienne. Julien Landry, « Les sites d'intégration des think tanks canadiens depuis 1985 », *Bulletin d'histoire politique*, vol. 28, no 1 (automne 2019), p. 124.

¹⁴ Denise Bombardier, « Les "cent jours" du gouvernement Sauvé », Mémoire de maîtrise (science politique), Université du Québec à Montréal, 1971, p. 71 ; André Grenier, « La carte électorale de 1962 à 2008 », *Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale*, vol. 37, no 2 (2008), p. 39-41.

¹⁵ Louis Massicotte, « Une réforme inachevée : les règles du jeu électoral », *Recherches sociographiques*, vol. 25, no 1 (1984), p. 48.

¹⁶ André Bernard, *La vie politique au Québec et au Canada*, Sillery, PUQ, 1987, p. 269.

les besoins financiers des partis politiques et, par conséquent, leur dépendance, notamment sur le plan programmatique, aux contributeurs les plus riches¹⁷.

Les soupçons sur le financement des partis politiques persistent donc et s'amplifient sous les gouvernements libéraux de Robert Bourassa entre 1970 et 1976. La presse dénonce le favoritisme dans l'octroi de contrats sans appels d'offre pour les contributeurs du parti. En 1973, Gérald Godin dénonce dans *Québec-Presse* l'attribution de 4000 contrats de ce genre représentant 75 millions de dollars. Pierre Laporte avait dénoncé les appuis financiers de Bourassa durant la campagne interne du PLQ en 1969¹⁸ ; c'est pourtant le nom de Laporte qui est le plus éclaboussé lorsqu'en juillet 1973, Burns dévoile les liens de l'ancien ministre avec la mafia. Au cours de la Commission d'enquête sur le crime organisé (CECO), William O'Bront affirme avoir donné 5000 dollars pour la campagne électorale libérale de 1970¹⁹. En 1975, le scandale « Paragon » éclate, mettant en cause l'épouse de Bourassa dans une affaire d'attribution de contrats gouvernementaux à une entreprise détenue par sa famille²⁰. Selon un sondage réalisé en octobre 1973, 52 % des électeurs estiment que le PLQ est contrôlé par la haute finance²¹.

Les nombreux scandales touchent également d'autres partis et d'autres niveaux de gouvernement. Ils alimentent l'impression générale de connivence entre les milieux politiques et les entreprises privées et mettent en avant-plan le problème spécifique du financement des partis politiques²². En 1970, Bourassa avait promis une loi contre le financement occulte des partis politiques. En 1975, une loi accorde une somme fixe de 400 000 dollars de financement public à répartir entre les partis élus à l'Assemblée nationale. Le ministre Denis Hardy annonce un avant-projet de loi contenant une commission de contrôle, une déclaration des sommes recueillies et la divulgation des

¹⁷ Cités dans Pierre Fournier, *Le patronat québécois au pouvoir : 1970-1976*, Québec, Hurtubise, 1979, p. 114-115.

¹⁸ *Ibid.*, p. 116-118.

¹⁹ Pierre De Champlain, *Le crime organisé à Montréal (1940/1980)*, Hull, Asticou, 1986, p. 207-208, 221.

²⁰ Rhéal Bercier et Daniel L'Heureux, « Nommez-moi un seul cas... À l'affaire Joyal, Bourassa oppose le cas Parizeau », *La Presse*, 1er novembre 1976, p. A 7.

²¹ Massicotte, « Une réforme inachevée : les règles... », p. 49.

²² P. Fournier, *Le patronat québécois au pouvoir*, p. 116-118 ; Kenneth Gibbons et Donald Cameron Rowat, *Political Corruption in Canada : Cases, Causes and Cures*, Toronto, McClelland and Stewart, 1976, p. 3 ; De Champlain, *Le crime organisé à Montréal...*, p. 222, 226.

donateurs les plus importants. Cependant, après la onzième version, le projet de loi est au point mort lorsque Bourassa déclenche les élections en octobre 1976²³.

Son gouvernement est largement affaibli, usé par les surcoûts des Jeux olympiques et de la Baie James, par la question de la langue, par les conflits syndicaux et par les nombreux scandales. Bourassa propose bien une alliance avec l'UN, mais le chef unioniste par intérim, Maurice Bellemare, refuse. Les clivages politiques se sont intensifiés et l'axe fédéraliste-nationaliste a dépassé l'axe droite-gauche. Le PLQ subit une défaite que personne n'a vue venir, pas même au sein du PQ²⁴. Pourtant la défaite est cinglante, Bourassa étant battu dans son propre compté.

Le PQ s'est largement servi de la question des scandales en faisant de la lutte contre les « caisses occultes » un important cheval de bataille. Dès 1970, Jacques Parizeau dénonce le « cartel financier²⁵ » qui œuvre en secret pour conserver sa mainmise sur le Québec. Le leader parlementaire du PQ, Robert Burns harcèle le gouvernement libéral sur ces questions. À plusieurs reprises, Lévesque exprime son dégoût pour la « tradition » des « caisses occultes²⁶ ». Il dénonce dans la presse les pressions qu'il a subies comme ministre libéral des Richesses naturelles afin de répondre aux exigences des contributeurs du parti²⁷.

La question du financement partisan a un effet unificateur sur le PQ. En effet, à la veille des élections de 1976, le parti est fortement divisé. Contrairement à Lévesque, le chef charismatique qui ne siège toujours pas à l'Assemblée nationale, Burns, l'homme du parti, est député et leader du caucus péquiste depuis 1970. Les deux hommes s'affrontent régulièrement²⁸. Pourtant, sur la question du financement des partis politiques, ils sont en parfait accord. La question du financement politique est d'ailleurs une priorité du

²³ Massicotte, « Une réforme inachevée : les règles... », p. 49.

²⁴ Martine Tremblay, *Derrière les portes closes : René Lévesque et l'exercice du pouvoir (1976-1985)*, Montréal, Québec Amérique, 2006, p. 27-29.

²⁵ P. Fournier, *Le patronat québécois au pouvoir*, p. 118.

²⁶ Fraser, *Le Parti Québécois*, p. 134.

²⁷ P. Fournier, *Le patronat québécois au pouvoir*, p. 116-118.

²⁸ Alors que la course à la chefferie débute en 1976, Burns et Lévesque s'opposent violemment lors d'une réunion le 11 septembre à l'Auberge Handfield. Quelques semaines auparavant, Robert Burns et Claude Charron avaient soutenu le combat linguistique des « Gens de l'air » contre l'avis de Lévesque. Tremblay, *Derrière les portes closes : René...*, p. 26, 50.

programme électoral du PQ dès le début des années 1970²⁹. En octobre 1976, la première promesse de campagne de Lévesque est de « faire disparaître du paysage les caisses occultes des partis politiques³⁰ ». Malgré les divisions et les mauvais sondages, le PQ remporte une nette victoire le soir du 15 novembre 1976. Dès le lendemain, lors de sa première conférence de presse, Lévesque affirme que garantir le « financement populaire et démocratique de l'action politique³¹ » fait partie des trois grands principes du gouvernement. La question est si importante qu'il confie le dossier au poids lourd du parti qu'est Robert Burns, malgré leur opposition. Lévesque trouvera d'ailleurs frustrant que l'omniprésent débat sur la loi 101 occulte finalement d'autres dossiers importants, dont le financement des partis³².

La série de scandales qui marque les années 1970 met à l'avant-plan la relation problématique entre les entreprises privées et le gouvernement. En novembre 1975, plusieurs affaires éclatent à propos du sénateur fédéral Louis Giguère pour des faits qui remontent à 1972. Il est accusé de s'être servi de son influence auprès du gouvernement pour obtenir le renouvellement du bail de la boutique hors taxe SkyShop à l'aéroport de Dorval, dont il était actionnaire³³. D'autres scandales éclatent³⁴ dont celui de « Marine Industrie » en février 1975. L'entreprise est aux prises avec un scandale de collusions pour obtenir un contrat de dragage du Saint-Laurent près de l'île d'Orléans. Cette vaste affaire implique le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial et la famille de Robert Bourassa³⁵.

²⁹ Camille Laurin, « La prochaine étape de la réforme électorale. Le financement des partis politiques », Québec, Secrétariat à la réforme parlementaire. *Finances politiques : document de travail*, Québec, Cabinet du ministre d'État à la réforme électorale et parlementaire, 1977, p. 443-450.

³⁰ Benoit, *L'évolution du financement des partis...*, p. 24.

³¹ Gilbert Athot, « Lévesque établit ses premières priorités », *Le Soleil*, 17 novembre 1976, p. A 1-2.

³² Tremblay, *Derrière les portes closes : René...*, p. 178-182, 185-188.

³³ En octobre 1976, il est également accusé de « trafic d'influence dans l'octroi de contrats de publicité par le gouvernement fédéral » pour des faits remontant à 1965 et 1973. « Enquête du Sénat sur le cas Giguère ? », *La Presse*, 10 novembre 1975, p. B8 ; « M. Giguère veut un procès au Québec », *Le Devoir*, 6 septembre 1977, p. 1, 6 ; « Campbell avoue avoir fait un don substantiel au sénateur Giguère », *Le Soleil*, 4 février 1980, p. D1.

³⁴ Sur d'autres scandales : « Autres accusations contre le sénateur Louis Giguère », *Le Devoir*, 13 octobre 1976, p. 2 ; « Aurora: \$500,000,000 », *Le Nouvelliste* [Trois-Rivières], 12 octobre 1976, p. 8 ; Georges Angers, « Lockheed aura son contrat », *Le Soleil*, 4 mai 1976, p. C10.

³⁵ « La GRC enquête sur le contrat de dragage près de l'île d'Orléans », *Le Soleil*, 25 février 1975, p. A1, A6.

Selon Pierre Fournier, ces divers scandales apparaissent alors que la relation entre l'État et la sphère économique évolue, ou, du moins, est perçue différemment. Avec la Révolution tranquille, l'État est passé, en matière économique, d'une logique de « laisser-faire » à un fort interventionnisme. Les liens entre l'État et les entreprises se sont donc accentués. On assiste à l'émergence d'une nouvelle classe d'affaire francophone (Power Corporation, Québecor, Desjardins, Bombardier...) qui va entretenir des liens de plus en plus forts avec cet État québécois en extension. Ainsi, il ressort de l'enquête de Fournier auprès des hommes d'affaires québécois au tournant des années 1970, que « le rôle accru³⁶ » du gouvernement a fait augmenter « la nécessité » des contacts entre les TCP et les entreprises privées. Son enquête révèle également que les dirigeants des grandes entreprises ont un accès privilégié à la haute administration québécoise et aux ministres. Cet accès privilégié passe la plupart du temps par l'instauration de relations personnelles entre les TCP, y compris au plus haut sommet de l'État québécois, et les dirigeants d'entreprises. Les chefs d'entreprises affirment qu'ils s'adressent « directement à M. Bourassa³⁷ » pour les dossiers les plus importants.

Ces relations étroites sont illustrées par des pantouflages³⁸ célèbres, qui ne concernent pas que le gouvernement Bourassa. Ainsi, Jean Lesage accède à huit conseils d'administration après sa défaite électorale de 1966. George Marler, ministre sans portefeuille sous Lesage, reconnu pour être l'« agent de liaison du gouvernement auprès des milieux financiers de la rue Saint-Jacques³⁹ », démissionne en 1965 et est nommé dans de nombreux conseils d'administration. En 1973, c'est au tour de Claude Castonguay, ancien ministre libéral de la Santé et du Bien-Être. Parallèlement, de plus en plus

³⁶ P. Fournier, *Le patronat québécois au pouvoir*, p. 3, 5.

³⁷ *Ibid.*, p. 92-93, 98-105.

³⁸ Terme familier utilisé à l'origine par les anciens élèves de l'École polytechnique ou de l'École nationale d'administration française qui s'est généralisé par la suite. Le terme désigne le fait de quitter le service de l'État pour entrer dans le secteur privé. Le terme est passé dans le langage courant au point de se retrouver dans le thésaurus de *Portail Québec*. « Pantouflage », *La langue française* [en ligne], <https://www.lalanguefrancaise.com/dictionnaire/definition/pantouflage> (Page consultée le 19 janvier 2021) ; « Pantouflage », *Portail Québec. Thésaurus de l'activité gouvernementale* [en ligne], <http://www.thesaurus.gouv.qc.ca/tag/terme.do?id=15440> (Page consultée le 19 janvier 2021).

³⁹ Blais, *Québec : quatre siècles d'une capitale*, p. 509.

d'hommes d'affaires sont recrutés dans la haute administration ou par les partis politiques⁴⁰.

Par ailleurs, le contexte législatif nord-américain influence beaucoup la mise à l'agenda parlementaire du projet de loi 2. Plus important encore, les mesures adoptées à l'international influencent le contenu même du texte de loi. Aux États-Unis, le Watergate inspire un resserrement déjà engagé depuis 1971 des lois fédérales sur le financement politique. La notion de divulgation des donateurs, par exemple, est de plus en plus acceptée⁴¹. En 1977, l'État fédéral et l'ensemble des États fédérés américains, le gouvernement fédéral canadien et les gouvernements provinciaux de la Saskatchewan et de l'Ontario ont déjà adopté des lois sur le financement des partis politiques, la plupart dans les six années précédentes⁴². La visite de la commission sur la réforme électorale en Californie semble avoir été particulièrement fructueuse. Plusieurs des mesures dont nous allons traiter dans les paragraphes suivants en sont issues, comme le fait d'exiger un état des fonds des partis politiques au moment de l'adoption de la loi et d'étendre le contrôle du financement en dehors des périodes électorales⁴³. Selon André Larocque, la délégation californienne rencontrée à cette occasion a également conseillé « de limiter les contributions aux seuls électeurs⁴⁴ », ce qui deviendra la mesure phare du projet de loi 2⁴⁵. Le député libéral André Marchand résumera cette inspiration internationale par une

⁴⁰ Les élus issus des milieux d'affaires passent de 19,1 à 24,2 % de la députation entre 1944 et 1962 et représentent 25,9 % des ministres sous Lesage, puis 44 % sous Johnson et 38,5 % sous Bourassa, *Ibid.*

⁴¹ Des auteurs tels que Kenneth Gibbons et Donald Cameron Rowat ou Michael Johnston confirment cette influence. Gibbons et Rowat, *Political Corruption in Canada: Cases...*, p. 1 ; Michael Johnston, *Syndromes of Corruption*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p. 65.

⁴² L'Alberta adopte une loi la même année. Québec, Secrétariat à la réforme parlementaire, *Finances politiques : document de travail*, Québec, Cabinet du ministre d'État à la réforme électorale et parlementaire, 1977, 512 p. ; Massicotte, « Une réforme inachevée : les règles... », p. 50 ; Tim Mowrey et Alain Pelletier, « Réforme du financement des élections : Canada, Grande-Bretagne et États-Unis ». *Élections Canada* [en ligne]. <https://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=cim/issue5&document=p2.&lang=f> (Page consultée le 2 février 2021).

⁴³ *JDAN*, 7 juillet 1977, p. 1845-1854.

⁴⁴ Ce sous-ministre à la réforme électorale et parlementaire en 1977 faisait partie des membres de la commission. C. Laroche, « Serviteurs de l'État et Bien... », p. 38.

⁴⁵ L'idée du Conseil consultatif, ajouté dans la deuxième version du projet de loi (article 25), est également tirée des lois étrangères. *JDAN*, 24 août 1977, p. 5065-5119.

déclaration cinglante au cours des débats parlementaires : « Encore là, les gens du Parti québécois n'ont pas inventé grand-chose⁴⁶ ».

2.1.2. La double crise du parlementarisme québécois au tournant des années 1960

Le débat qui s'annonce survient dans un cadre parlementaire lui-même en transformation, dont les députés testent la flexibilité et dont les nouvelles caractéristiques peuvent influencer le cadrage du problème public et la forme des débats parlementaires. Alors que la première moitié du XXe siècle a été marquée par une grande stabilité institutionnelle, les années 1960 marquent un tournant dans l'évolution du parlementarisme québécois. La Révolution tranquille entraîne une « double crise⁴⁷ » au sein du parlementarisme québécois, à la fois « mécaniste » et « identitaire ».

Le parlementarisme québécois n'échappe pas à la « crise identitaire » que connaît le Québec au tournant des années 1960. Plusieurs réformes s'attaquent aux institutions et au décorum symbolisant le colonialisme britannique, telles que la chambre haute, les droits de réserve et de désaveu ou encore l'apparat suranné qui accompagne les travaux parlementaires⁴⁸. Sur le plan « mécaniste », le Parlement est pris dans le feu roulant des réformes qui augmentent le rôle de l'État⁴⁹. Entre 1960 et 1965, les lois se complexifient, les budgets explosent et la durée des sessions est multipliée par trois, entraînant une « surcharge » des travaux parlementaires. Les oppositions perturbent et ralentissent les travaux de la majorité parlementaire. Le Parlement québécois doit donc améliorer sa capacité à gérer le « volume croissant d'affaires générés par l'avènement, avec la Révolution tranquille, d'une conception plus interventionniste du rôle de l'État⁵⁰ ».

De 1964 à 1969, pour répondre à cette double crise, l'Assemblée législative met en place différents comités de refonte des règlements dont Jean-Charles Bonenfant sera la figure de proue. La réponse à la crise « identitaire » du parlementarisme québécois est de l'ordre du symbolique : la francisation des termes, la fin du cérémonial britannique et la

⁴⁶ *JDAN*, 22 août 1977, p. 3161-3176.

⁴⁷ Massicotte, *Le Parlement du Québec de...*, p. 8, 137, 140, 144, 152.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 8-9, 137, 164, 186, 193-197 ; Blais, *Québec : quatre siècles d'une capitale*, p. 516.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 498.

⁵⁰ Massicotte, *Le Parlement du Québec de...*, p. 9, 12, 186-187, 189-190.

diminution de la visibilité du lieutenant-gouverneur ne transforment pas en profondeur la nature du parlementarisme québécois⁵¹.

La fin du bicamérisme entraîne des effets plus profonds sur la vie parlementaire. Le 31 décembre 1968⁵², par l'intermédiaire d'un amendement déposé par le libéral Pierre Laporte et d'une majorité unioniste désormais favorable au monacamérisme, le Conseil législatif, la chambre haute du Parlement québécois, est supprimé. Les fonctions qu'il assumait reviennent donc désormais aux députés, ce qui alourdit encore leur charge législative. Il faut donc que l'Assemblée se dessaisisse de certaines tâches. C'est pourquoi le « Code Lavoie », adopté en 1973, donne naissance aux commissions parlementaires permanentes qui assumeront l'ancien rôle du Conseil. Ces commissions prennent beaucoup d'importance dans le processus législatif, mais leur rôle demeure longtemps incertain et il ne se stabilisera qu'avec le temps. D'une part, ces commissions permettent à la société civile, dont l'importance politique grandit, de s'adresser à la députation⁵³. D'autre part, c'est désormais dans ces commissions que se fera l'étude détaillée de la majorité des projets de loi⁵⁴.

Le nouveau règlement simplifie aussi le processus d'adoption des lois. Il supprime certaines étapes et cherche à limiter les amendements et les débats. Ainsi, théoriquement, la première lecture se fait sans débat même si, comme nous le verrons dans notre étude de cas, cela n'a pas toujours été respecté. Lors du débat sur la motion de deuxième lecture, seule une motion de report du débat peut être déposée, ce qui sera d'ailleurs le cas pour le projet de loi 2. Les amendements lors de la prise en considération du rapport de la commission sont fortement limités. Enfin, le débat sur la motion de troisième lecture est

⁵¹ Jean-Charles Bonenfant, professeur de droit à l'Université Laval, a été directeur de la Bibliothèque de l'Assemblée de 1952 à 1969. Québec, *La procédure parlementaire du Québec*, p. 43-44 ; Massicotte, *Le Parlement du Québec de...*, p. 213-214.

⁵² Québec, *La procédure parlementaire du Québec*, p. 43.

⁵³ Savard, « Débats politiques et prise de... », p. 157-191 ; Valérie Poirier, « "L'autoroute est-ouest, c'est pas le progrès !" : environnement et mobilisation citoyenne en opposition au projet d'autoroute est-ouest à Montréal en 1971 », *Bulletin d'histoire politique*, vol. 23, no 2 (2015), p. 66-91.

⁵⁴ La partie de la loi consacrée aux règlements tombe sous la responsabilité de l'exécutif, ce qui lui permet de maîtriser l'agenda de mise en application des lois. Le Parlement perd également la maîtrise du processus d'adoption de la carte électorale après les réformes de 1971 et 1979. Cette dépolitisation de la carte électorale s'inscrit dans un processus de modification des mœurs électorales dans lequel on peut également inclure la réforme du financement des partis de 1977. Massicotte, *Le Parlement du Québec de...*, p. 201, 203.

réduit à une simple formalité. Les temps de paroles sont également réduits afin d'accélérer le processus d'adoption⁵⁵.

En résumé, les modifications introduites à la pièce entre 1968 et 1973 déplacent le cœur du travail législatif vers les commissions parlementaires et réduisent les outils procéduraux disponibles lors des débats en séance plénière de l'Assemblée. Mais en 1977, ces modifications sont récentes et leur impact sur le cadrage des débats dépend d'usages qui ne sont pas encore bien ancrés parmi les députés. Déjà constatée durant la décennie précédente⁵⁶, la soumission progressive des députés à la discipline de parti n'est pas ralentie par les réformes et se confirme dans les décennies suivantes. En 1976, ce processus n'est toutefois pas tout à fait achevé puisque durant la période du gouvernement péquiste (1976-1985), on note une augmentation, certes limitée, de la dissidence des députés⁵⁷, que j'ai également constatée pour le projet de loi 2.

2.2. MISE À L'AGENDA ET HISTOIRE DU PROJET DE LOI 2

Le parcours parlementaire du projet de loi 2 ne se fait pas sans embûche. Il prend d'ailleurs une forme atypique selon les usages parlementaires en vigueur. Il témoigne d'une époque marquée par une forte polarisation partisane dans un cadre parlementaire encore en reconstruction. Présenté le 23 mars 1977, le projet de loi 2 fait face à de fortes contestations qui forceront le gouvernement péquiste à réécrire le texte. Le 27 juin, la nouvelle version est présentée en première lecture. Celle-ci n'atténue pas les conflits sur le fond et sur la forme entre les oppositions et la majorité péquiste. Après des débats agités en séance plénière, le débat sur la motion de deuxième lecture s'étend du 7 juillet au 22 août, comme pour l'étude détaillée des articles en commission entre le 24 et le 26 août. Le projet de loi est finalement adopté à l'unanimité le 26 août 1977.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 205-208.

⁵⁶ Blais, *Québec : quatre siècles d'une capitale*, p. 458.

⁵⁷ Massicotte, *Le Parlement du Québec de...*, p. 221-225.

2.2.1. Une première version contestée

« M. le ministre d'État à la Réforme parlementaire propose la première lecture de *la Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale*⁵⁸ ». C'est avec ces mots du président de l'Assemblée nationale, Clément Richard, que commence le débat sur le projet de loi, le 23 mars 1977. Burns présente le projet de loi et annonce les grandes lignes directrices du projet de loi sur le financement partisan en séance plénière. Le Directeur général du financement aura pour double fonction de « contrôler » et « d'informer les citoyens⁵⁹ ». Seul un électeur pourra contribuer à un parti politique « reconnu » à hauteur de 3000 dollars par année. Les partis devront produire des rapports financiers divulgués au grand public. Enfin, le financement public des partis politiques sera bonifié⁶⁰.

Après l'adoption à l'unanimité de la motion de première lecture, le projet de loi doit être déféré en commission parlementaire pour les audiences publiques. Cependant, un débat houleux sur le choix de la commission éclate. Les libéraux veulent débattre devant la Commission de l'Assemblée nationale, habituellement dédiée aux réformes électorales et réputée moins partisane. Mais le gouvernement choisit la Commission de la présidence du conseil, de la constitution et des affaires intergouvernementales, plus politique. Les libéraux crient au scandale et à l'incompétence⁶¹, critique récurrente que je traiterai plus en détail par la suite. Les députés maîtrisent encore mal le « Code Lavoie » et les modalités régissant désormais le transfert des débats en commission parlementaire. Les fonctions des différentes commissions ne semblent pas non plus totalement fixées. Ce flou réglementaire envenime des débats déjà tendus. Théoriquement, le règlement n'autorise même pas de débat sur le choix de la commission. Pour Burns, « la farce a assez duré⁶² ». La motion sur le choix de la commission est adoptée sur division, 69 voix contre 35. Les audiences publiques se dérouleront donc bien devant la Commission permanente de la présidence du conseil, de la constitution et des affaires intergouvernementales.

⁵⁸ *JDAN*, 23 mars 1977, p. 303-309.

⁵⁹ Intervention de Burns en 1^{ère} lecture (version de mars), *ibid.*

⁶⁰ Il passe d'une somme fixe de 400 000 dollars à 25 cents par voix obtenues.

⁶¹ *JDAN*, 23 mars 1977, p. 303-309.

⁶² *Ibid.*

Après le dépôt du 23 mars, on prévoit de commencer les audiences publiques le 31 mai. Cependant, les oppositions dénoncent le calendrier parlementaire. Elles trouvent que le projet de loi est noyé au milieu d'innombrables projets de loi et éclipsé par le très médiatique projet de loi 101. Elles considèrent que le projet aurait mérité d'être débattu à l'automne plutôt que durant l'été, période où l'attention des citoyens aux débats parlementaires est faible. En effet, le dépôt de seulement trois mémoires en audiences publiques, celui du particulier Thomas Somcynsky, celui de l'Ordre des comptables agréés du Québec et celui de la Chambre de commerce du Québec (CCQ)⁶³, semble démontrer que le contexte n'est pas favorable à une forte mobilisation de la société civile sur la question du financement partisan. Le 5 mai, devant la rareté des mémoires déposés et face aux critiques soulevées tant sur le fond du projet que sur le calendrier parlementaire, le ministre de la Justice, Marc-André Bédard, accepte de répondre aux demandes des libéraux en sollicitant l'avis de la Commission des droits de la personne du Québec (CDPQ) dont les critiques virulentes apparaissent comme du pain béni pour les oppositions⁶⁴.

Alors que les audiences publiques débutent effectivement le 31 mai, les oppositions reprennent les conclusions de la CDPQ : l'interdiction faite aux personnes morales de contribuer à un parti politique est une remise en cause de la liberté d'opinion, le système d'autorisation des partis crée de trop grandes inégalités et la divulgation des contributions contrevient au secret du vote⁶⁵. Conscient des lacunes du projet de loi, Burns esquive le débat en annonçant une réimpression qui lui sera plus facile à défendre, tout en restant ferme sur des points essentiels. Il indique notamment que les exigences pour reconnaître un parti et pour bénéficier d'un financement public vont être abaissées⁶⁶. En revanche, sur les questions de la divulgation et de l'interdiction du financement politique

⁶³ *JDAN*, 31 mai 1977, p. 3567-3602.

⁶⁴ Richard Daignault, « Election Bill Curbs Government Critics ». *The Gazette* [Montréal], 6 mai 1977, p. 1.

⁶⁵ Commission des droits de la personne du Québec [ci-après CDPQ], *Commentaires préliminaires de la Commission des droits de la personne au sujet du projet de loi n° 2 Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la loi électorale*. Québec, Commission permanente de la présidence du Conseil, de la constitution et des affaires intergouvernementales, 1977, 26 p.

⁶⁶ *JDAN*, 31 mai 1977, p. 3567-3602.

par des entreprises, sa réponse est cinglante : « aucune recommandation, d'où qu'elle parvienne, ne fera reculer le gouvernement sur ce sujet⁶⁷ ».

Dès le 31 mai, les débats sont très vifs et les incertitudes procédurales alimentent encore davantage cette tension partisane. Le leader parlementaire de l'opposition officielle, Jean-Noël Lavoie, qualifie le projet de loi de fasciste et parle d'une loi « improvisée⁶⁸ », qui « n'a ni queue ni tête » où « tout est à refaire ». Burns dénonce une « chasse aux sorcières ». Le débat reste sur le même registre les séances suivantes alors que Lavoie qualifie Burns de « petit politicien⁶⁹ ». Il demande que la motion de réimpression du projet de loi soit présentée par un ministre et non par Guy Bisailon, un simple député. Burns refuse et la motion est adoptée. À nouveau, ces échanges témoignent du manque de maîtrise ou de consensus sur les nouvelles règles.

Pour appuyer leurs critiques, les oppositions réclament la présence du Directeur général des élections (DGE), François Drouin, et du président de la CDPQ, René Hurtubise⁷⁰. La présence le 1^{er} juin d'Eddy Giguère, adjoint du DGE, ne satisfait pas les députés. Lavoie dépose une motion d'ajournement jusqu'à ce que le juge Drouin soit présent⁷¹. Le 14 juin, il est enfin là, contrairement à Hurtubise qui refuse de se mêler au débat politique. Les membres des oppositions sont déçus de perdre un allié précieux, le juge Drouin n'étant pas aussi critique⁷².

Après les trois séances d'audiences publiques du 31 mai, du 1^{er} et du 14 juin, le projet de loi est remanié et repasse en première lecture le 27 juin. Le débat sur la motion de deuxième lecture s'étire ensuite sur huit séances du 7 juillet au 22 août. C'est à ce moment, en chambre plutôt qu'en commission, que sont tenus de premiers débats de fond et qu'on évoque une réelle réaction de la société civile. Pour les libéraux, la pression qu'ils ont exercée a réveillé l'opinion publique et a fait reculer Burns⁷³. L'unioniste Fontaine

⁶⁷ Québec, *Réponse de M. Robert Burns...*, p. 2.

⁶⁸ *JDAN*, 31 mai 1977, p. 3567-3602.

⁶⁹ *JDAN*, 14 juin 1977, p. 4205-4247.

⁷⁰ *JDAN*, 31 mai 1977, p. 3567-3602.

⁷¹ Il n'aborde que quelques aspects techniques qui ne remettent aucunement en cause le fond du projet de loi. *JDAN*, 1^{er} juin 1977, p. 3603-3607.

⁷² *JDAN*, 14 juin 1977, p. 4205-4247.

⁷³ Interventions de Caron et Lalonde en 2^e lecture. *JDAN*, 12 juillet 1977, p. 1994-2005.

parle des « pressions considérables » qui auraient conduit le gouvernement à reculer sur de « nombreux articles ». Les oppositions citent en exemple les critiques de la CDPQ et de la CCQ⁷⁴. Ils ne manquent pas de souligner que les syndicats, soutiens habituels du PQ, critiquent l'interdiction faite aux personnes morales de contribuer. Les unionistes citent des articles de presse⁷⁵ qui critiquent essentiellement l'intrusion de l'exécutif gouvernemental dans les finances partisans à travers la présence d'un ministre de tutelle et l'interdiction des contributions partisans par les personnes morales.

En vérité, les médias sont plus tièdes que réellement critiques. Le problème des oppositions réside davantage dans l'omniprésence de la loi 101 dans la sphère médiatique⁷⁶. Certes, le projet de loi a été réécrit et le gouvernement a cédé sur certains points : les critères pour qu'un parti soit reconnu ou puisse recevoir un financement public sont abaissés⁷⁷ et le ministre de tutelle est supprimé⁷⁸. L'opposition a voulu en faire une victoire politique. Cependant, sur les trois points essentiels (la nomination d'un Directeur général du financement, l'interdiction du financement politique par les personnes morales et le principe de la divulgation des contributeurs), Burns n'a pas reculé.

2.2.2. Une réimpression qui n'efface pas le conflit politique

La première lecture de la version de juin est beaucoup moins animée. Le PQ refuse une nouvelle demande de consultation des libéraux et la motion de première lecture est rapidement adoptée⁷⁹. Le débat sur la motion de deuxième lecture s'étend en revanche sur huit séances entre le 7 juillet et le 22 août 1977. Burns veut faire adopter le plus vite possible un projet de loi que le premier ministre considère « comme l'un des plus importants⁸⁰ ». Le 7 juillet, il réclame l'unanimité. Mais la délibération s'éternise.

⁷⁴ Interventions des libéraux Lavoie et Gratton et de l'unioniste Fontaine en 2^e lecture. *JDAN*, 11 juillet 1977, p. 1926-1958.

⁷⁵ Claude Ryan du *Devoir*, Daniel Latouche du *Montréal-Matin*, Richard Daignault du *Soleil* et le DGE fédéral, Jean-Marc Hamel, dans *Le Soleil*. *JDAN*, 11 juillet 1977, p. 1926-1958 ; 16 août 1977, p. 2971-3009 ; 22 août 1977, p. 3161-3176 ; 24 août 1977, p. 5065-5119.

⁷⁶ Tremblay, *Derrière les portes closes : René...*, p. 188, 231-233.

⁷⁷ Interventions de Burns lors des audiences publiques. *JDAN*, 31 mai 1977, p. 3567-3602.

⁷⁸ Débat entre Burns et le libéral Saint-Germain en 2^e lecture. *JDAN*, 16 août 1977, p. 2971-3009.

⁷⁹ *JDAN*, 27 juin 1977, p. 1632-1633.

⁸⁰ *JDAN*, 7 juillet 1977, p. 1845-1854.

En 1977, le débat sur la motion de deuxième lecture, qui examine le principe du projet de loi, laisse encore la parole à un grand nombre de députés. Après l'exposition des objectifs politiques du projet de loi par Burns, ce ne sont pas moins de 15 des 26 députés libéraux, 7 des 11 députés unionistes, auxquels s'ajoutent Samson et Roy pour la mouvance créditiste et 5 députés péquistes, qui interviennent. Si cela crée un effet répétitif et une amplification un peu artificielle de la parole de l'opposition, cela permet de dégager plus facilement les grandes lignes argumentaires des différents partis politiques en présence.

Le PLQ appuie le principe d'une loi sur le financement partisan qu'il considère comme la suite de la réforme du processus électoral qu'il a lui-même entamée après 1960. En revanche, il s'oppose fermement à l'interdiction du financement partisan par les personnes morales et à l'administration de la loi par un ministre⁸¹. Pour l'UN, le texte n'a pas assez évolué. Ils veulent obtenir le droit des personnes morales à contribuer et l'inclusion du projet de loi dans une réforme plus large de la *Loi électorale* avant de voter en faveur de la motion⁸². Du côté des créditistes, Samson refuse de « donner sur un plateau d'argent la guillotine dont il se servira pour trancher la gorge des partis d'opposition⁸³ » et Roy demande plus prosaïquement de retirer le projet de loi.

D'autre part, l'UN, le PLQ et les créditistes soutiennent une motion de report des débats déposée par le député unioniste Shaw. Les quatre partis demandent trois mois supplémentaires arguant la congestion du Parlement qui croule sous des projets de loi, selon eux, bien plus importants. Ce délai permettra également de réécrire un projet de loi qu'ils jugent mal écrit et pas assez consensuel⁸⁴. Mais le PQ refuse : le gouvernement veut faire adopter le projet de loi avant la fin de l'été après des années de tergiversation du

⁸¹ Interventions des libéraux en deuxième lecture. *JDAN*, 11 juillet 1977, p. 1926-1958 ; 12 juillet 1977, p. 1994-2005 ; 18 juillet 1977, p. 2160-2169 ; 11 août 1977, p. 2921-2928 ; 16 août 1977, p. 2971-3009 ; 22 août 1977, p. 3161-3176.

⁸² *JDAN*, 11 juillet 1977, p. 1926-1958 ; 12 août 1977, p. 2944-2957 ; 16 août 1977, p. 2971-3009 ; 22 août 1977, p. 3161-3176.

⁸³ *JDAN*, 11 juillet 1977, p. 1926-1958.

⁸⁴ Interventions de Le Moignan, Biron, Brochu et Goulet pour les unionistes, de Mackasey, Saint-Germain, Gérard D. Lévesque, Gratton, Springate et Lamontagne pour les libéraux et Roy et Samson pour les créditistes. *JDAN*, 11 août 1977, p. 2921-2928 ; 12 août 1977, p. 2944-2957 ; 16 août 1977, p. 2971-3009.

PLQ⁸⁵. Après trois séances de débat (11, 12 et 16 août), la motion de report est rejetée⁸⁶. Le 22 août, Burns annonce une réforme de la *Loi électorale* dans les années qui suivent, l'UN vote donc en faveur de la motion de deuxième lecture, qui est adoptée à l'unanimité. Le projet de loi est ensuite déféré à la Commission de la présidence du conseil, de la constitution et des affaires intergouvernementales pour l'étude détaillée des articles⁸⁷.

Celle-ci s'étend sur trois séances : le 24, 25 et 26 août. Virulente sur la forme, comme nous allons le voir, l'opposition est tout aussi forte sur le fond. Neuf articles sont adoptés sur division, dont un pour lequel on a bâillonné un député⁸⁸. À titre de comparaison, lors du débat sur la loi 80 en 2002, un seul article sera adopté sur division et le bâillon ne sera jamais utilisé. De plus, les députés de 1977 n'acceptent qu'à deux reprises de retirer un de leurs amendements afin de favoriser l'adoption unanime d'un article⁸⁹, alors que ce sera le cas pour près d'un article sur cinq en 2002. Seuls 14 articles du projet de loi 2 sont modifiés par des amendements de fond faisant l'unanimité entre tous les acteurs en présence.

Malgré cette forte opposition, le 26 août, le projet de loi « tel qu'amendé » est adopté à l'unanimité en commission⁹⁰. Le dépôt du rapport de la commission et le débat sur la motion de troisième lecture ont lieu le même jour en séance plénière⁹¹. La *Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale* est sanctionnée le 26 août, son entrée en vigueur s'étalera entre le 7 septembre 1977 et le 1er avril 1978⁹².

⁸⁵ Interventions de Marcoux et Burns. *JDAN*, 12 août 1977, p. 2944-2957.

⁸⁶ Par 38 voix contre 30. *JDAN*, 16 août 1977, p. 2971-3009.

⁸⁷ *JDAN*, 22 août 1977, p. 3161-3176.

⁸⁸ Ce sont les articles 1h, 4, 16a et 19 sur la nomination et le mandat du Directeur général du financement, l'article 81 sur le remboursement des frais engendrés par le projet de loi, l'article 61 sur l'électeur-contributeur, l'article 84 sur les rapports financiers des partis et les articles 55 et 137 sur la rétroactivité du nouveau mode de financement public. *JDAN*, 24 août 1977, p. 5065-5119 ; 25 août 1977, p. 5205-5265 ; 26 août 1977, p. 5273-5314.

⁸⁹ L'article 62, sur les contributions indirectes et l'article 68, sur le seuil de divulgation des contributions. *JDAN*, 25 août 1977, p. 5205-5265 ; 26 août 1977, p. 5273-5314.

⁹⁰ *JDAN*, 26 août 1977, p. 5273-5314.

⁹¹ *JDAN*, 26 août 1977, p. 3483-3484 ; 26 août 1977, p. 3484-3488.

⁹² *Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale*. Lois du Québec 1977, c. 11.

2.2.3. Le cadrage du problème par les différents acteurs en présence

Alors que le jeune PQ vient de prendre le pouvoir, plusieurs facteurs influent sur le cadrage politique du débat parlementaire de 1977. Tout d'abord, l'ensemble des acteurs politiques parlementaires, au-delà des oppositions partisans classiques, inscrivent le projet de loi 2 dans un processus historique qui vise à remettre en question l'organisation politique de la démocratie québécoise. Les députés jouent un rôle marqué dans ce cadrage du débat parlementaire, allant parfois jusqu'à contredire les lignes de partis. Ce rôle est illustré par le multipartisme introduit par l'élection de 1970, la multiplicité des orateurs qui participent au débat et la présence de dissidences partisans. Enfin, le déroulement des débats est influencé par une forte polarisation partisane et une surcharge du travail parlementaire accentuée par le réformisme très actif du PQ.

Pour l'opposition, comme nous venons de le voir, il est urgent d'attendre. Le problème n'est pas si grave⁹³. Les libéraux dénoncent ceux qui voient « des voleurs partout⁹⁴ ». Ce « mythe », ces « calomnies » et ces « exagérations démagogiques » ont surtout servi à décrédibiliser le PLQ, pourtant à la pointe de la lutte contre les « excès » des gouvernements unionistes. Dans une formule on ne peut plus euphémique, Lavoie décrit des partis qui « gardaient leurs états financiers confidentiels plutôt qu'occultes⁹⁵ ». Lors de son témoignage en audience publique, le juge Drouin déclare d'ailleurs que, depuis 1966, un seul cas de fraude a été relevé⁹⁶.

Pour le PQ, au contraire, c'est une preuve que la loi n'est plus appropriée à la situation. Il cherche à justifier son empressement, évoquant une situation hors de contrôle. Burns évoque « les acteurs [...] soumis aux pressions occultes des forces financières⁹⁷ », « des gouvernements soumis aux diktats de la minorité des plus riches » et les « privilèges médiévaux que se concédaient entre eux les mieux nantis et les mieux organisés de la

⁹³ Interventions du créditiste Roy lors des audiences publiques, celles des créditistes Samson et de Roy, des unionistes Biron et Goulet et des libéraux Gratton et Springate en 2^e lecture. *JDAN*, 14 juin 1977, p. 4205-4247 ; 11 juillet 1977, p. 1926-1958 ; 16 août 1977, p. 2971-3009.

⁹⁴ Interventions de Lavoie lors des audiences publiques et celle de Saindon en 2^e lecture. *JDAN*, 14 juin 1977, p. 4205-4247 ; 16 août 1977, p. 2971-3009.

⁹⁵ Intervention de Lavoie en 2^e lecture. *JDAN*, 11 juillet 1977, p. 1926-1958.

⁹⁶ *JDAN*, 14 juin 1977, p. 4205-4247.

⁹⁷ Québec, *Réponse de M. Robert Burns...*, p. 2, 7.

société⁹⁸ ». Les députés péquistes parlent de « corruption⁹⁹ », ou de ceux « qui se sont laissé acheter » et qui sont « liés » par l'argent.

Les députés des oppositions soulignent également qu'il faut agir contre ce problème qui entraîne, pour eux aussi, une perte de confiance envers le système démocratique¹⁰⁰. Sans qu'il soit possible de déterminer si la nature contradictoire de leurs interventions apparaît clairement à leurs yeux, certains députés de l'opposition, y compris des porte-paroles, contredisent la stratégie de leur propre parti qui vise à atténuer le problème du financement politique. En effet, des députés libéraux évoquent directement le « problème¹⁰¹ » du financement politique. Selon le créditiste Roy, les multinationales ont commis des « abus considérables¹⁰² », certaines compagnies payant même du personnel pour faire campagne. On retrouve l'expression « caisse occulte¹⁰³ » tout au long des débats, quelle que soit la couleur politique de l'orateur. Pour l'unioniste Le Moignan, elles représentent même une « plaie sociale ». Les députés évoquent un système politique qui mélange le patronage, les « pressions¹⁰⁴ » et « influences indues ».

Pour le PQ, ce projet de loi est également une façon d'affirmer sa filiation avec la Révolution tranquille. Burns évoque les liens entre le projet de loi 2, les réformes électorales du gouvernement Lesage et le programme péquiste de 1968. Il rappelle que le premier ministre René Lévesque a fait de la suppression des caisses occultes un cheval de bataille personnel, issu de ses premières expériences politiques sous le gouvernement

⁹⁸ *JDAN*, 7 juillet 1977, p. 1845-1854.

⁹⁹ Interventions lors des audiences publiques de Burns, Bisaillon, Pierre-Marc Johnson et en 2^e lecture de Bisaillon et O'Neill : *JDAN*, 31 mai 1977, p. 3567-3602 ; 14 juin 1977, p. 4205-4247 ; 12 juillet 1977, p. 1994-2005 ; 18 juillet 1977, p. 2160-2169.

¹⁰⁰ Interventions de Bisaillon lors des audiences publiques et en deuxième lecture. *JDAN*, 14 juin 1977, p. 4205-4247 ; 12 juillet 1977, p. 1994-2005.

¹⁰¹ Interventions de Picotte et Saindon en 2^e lecture. *JDAN*, 16 août 1977, p. 2971-3009.

¹⁰² Interventions de Roy lors des audiences publiques et en 2^e lecture. *JDAN*, 31 mai 1977, p. 3567-3602 ; 11 juillet 1977, p. 1926-1958.

¹⁰³ On la retrouve en audiences publiques, chez les libéraux Lavoie, Garneau et Gratton, le créditiste Roy et les péquistes Burns et Bisaillon, en 2^e lecture, chez les péquistes O'Neill et Burns, chez le libéral Gratton et chez l'unioniste Le Moignan et lors de l'étude détaillée des articles chez le créditiste Samson et le péquiste Charbonneau. *JDAN*, 31 mai 1977, p. 3567-3602 ; 14 juin 1977, p. 4205-4247 ; 7 juillet 1977, p. 1845-1854 ; 11 juillet 1977, p. 1926-1958 ; 12 juillet 1977, p. 1994-2005 ; 25 août 1977, p. 5205-5265 ; 26 août 1977, p. 5273-5314.

¹⁰⁴ Interventions en 2^e lecture du créditiste Roy, des unionistes Fontaine et Shaw et des libéraux Lavoie, Gratton, Lalonde, Saint-Germain et Mailloux. *JDAN*, 11 juillet 1977, p. 1926-1958 ; 12 juillet 1977, p. 1994-2005 ; 11 août 1977, p. 2921-2928 ; 16 août 1977, p. 2971-3009.

Lesage¹⁰⁵. Le projet de loi 2 est donc à la fois une étape de la réforme générale des mœurs politiques en cours depuis la fin du duplessisme et l'aboutissement d'un débat plus particulier sur la question du financement des partis politiques que l'élection du PQ va enfin permettre de clore.

Les oppositions ne sont pas en reste et situent, elles aussi, le projet de loi 2 dans le sillage des luttes antérieures contre le patronage, multipliant les retours historiques¹⁰⁶. Dès le 23 mars, le chef libéral Gérard D. Lévesque souligne « la continuité¹⁰⁷ » législative dans ce domaine. Pour Lavoie, la reconnaissance des droits de l'opposition, la réforme de la carte électorale, la limite des dépenses électorales et leur financement public, la suppression du Conseil législatif et l'écriture d'un avant-projet de loi libéral sur le financement partisan sont autant d'étapes dans le processus de « normalisation¹⁰⁸ » des pratiques électorales québécoises. Selon l'UN, après quinze ans de débats, l'idée de légiférer sur le financement des partis politiques « a fait son chemin¹⁰⁹ », le projet de loi 2 n'étant qu'une « simple bonification¹¹⁰ » des lois déjà existantes. De plus, les oppositions signalent qu'elles n'ont pas attendu le projet de loi 2 pour adopter des modes de financement plus populaires, le PQ ironisant d'ailleurs sur ces réformes de dernière minute¹¹¹.

¹⁰⁵ Intervention de Burns en ouverture du débat de 2^e lecture. *JDAN*, 7 juillet 1977, p. 1845-1854.

¹⁰⁶ Interventions en 2^e lecture du libéral Lamontagne, Lalonde, Caron, Garneau, Saint-Germain, Saindon, Picotte, Springate, Verreault et Marchand et de l'unioniste Russell. Ce dernier remonte même jusqu'au débat de 1931 sur la *Loi des élections contestées de Québec* du libéral Joseph Henry Dillon. *JDAN*, 11 juillet 1977, p. 1926-1958 ; 12 juillet 1977, p. 1994-2005 ; 11 août 1977, p. 2921-2928 ; 16 août 1977, p. 2971-3009 ; 22 août 1977, p. 3161-3176.

¹⁰⁷ Interventions de G. D. Lévesque dans le débat de 1^{ère} lecture (version de mars) et de 2^e lecture (version de juin). *JDAN*, 23 mars 1977, p. 303-309 ; 16 août 1977, p. 2971-3009.

¹⁰⁸ Intervention de Lavoie en 2^e lecture. Son collègue libéral Caron souligne que les principes de cet avant-projet de loi, en cours d'écriture à l'automne 1976, étaient très proches du projet de loi 2 : limitation des montants, mise en place d'un mécanisme de surveillance et divulgation des souscripteurs. *JDAN*, 11 juillet 1977, p. 1926-1958 ; 12 juillet 1977, p. 1994-2005.

¹⁰⁹ Interventions de Biron lors des audiences publiques : *JDAN*, 31 mai 1977, p. 3567-3602.

¹¹⁰ Interventions de Russel lors de l'étude détaillée des articles. *JDAN*, 24 août 1977, p. 5065-5119.

¹¹¹ Interventions en 2^e lecture des péquistes Bertrand et Marcoux, des unionistes Le Moignan et Biron et du libéral Gérard D. Lévesque. *JDAN*, 11 juillet 1977, p. 1926-1958 ; 12 juillet 1977, p. 1994-2005 ; 18 juillet 1977, p. 2160-2169 ; 16 août 1977, p. 2971-3009. Angell affirme que, contrairement à l'Union des électeurs, au Ralliement des créditistes et au PQ, les « partis bourgeois » tels que l'UN ou le PLQ avaient attendu la loi de 1977 pour réformer leurs modes de financement. Or, il apparaît que ces deux partis avaient amorcé leur mutation vers le financement populaire de masse juste avant que le débat sur le projet de loi 2 ne commence. Angell, « Le financement des partis politiques... », p. 80-88.

Outre la volonté de minimiser l'originalité du PQ en cette matière, les oppositions inscrivent le problème dans un débat plus large sur l'évolution de la démocratie au Québec. Par-delà les divergences de leurs rhétoriques partisans, tous les acteurs politiques cadrent donc l'enjeu comme un problème politique qui concerne la nature du système démocratique québécois.

En 1977, la centralisation du pouvoir entre les mains de l'exécutif n'est pas achevée. Les députés jouent encore un rôle majeur. Le 16 août, le député péquiste Richard Guay déclare à la télévision que le gouvernement va trop vite sur certains dossiers¹¹². Cet incident témoigne à la fois du sursaut de dissidence des députés que connaît le gouvernement péquiste et de la surcharge des travaux parlementaires en ce début de mandat. Alors que le jeune PQ vient de prendre le pouvoir, le débat parlementaire de 1977 est marqué par la forte présence des députés dans le débat. Les orateurs sont nombreux à prendre la parole et les dissidences partisans augmentent, allant même jusqu'à faire bouger les lignes de parti. La dernière décennie a également été marquée par le multipartisme et une polarisation accrue du champ politique, ce qui se ressent dans le ton des débats. En seulement huit ans et trois élections, le PQ a pris le pouvoir. Bien que relégué dans l'opposition après six ans de pouvoir, le PLQ reste une force majeure du paysage politique et a déjà commencé sa transition vers le parti de masse qu'il va devenir. L'UN et les créditistes sont en fort déclin, mais restent des forces politiques en capacité d'intervenir significativement dans le débat.

Comme je l'ai indiqué, de nombreux acteurs parlementaires interviennent au cours du débat de 1977. En dehors des membres du gouvernement et des exécutifs partisans¹¹³, de nombreux députés font des interventions significatives. C'est le cas lors des audiences publiques, des péquistes Pierre-Marc Johnson, qui n'est pas encore ministre, Bisailon et Paquette, des libéraux Gratton, Garneau et Blank et de l'unioniste Russell¹¹⁴. Les

¹¹² Intervention du libéral Verreault en 2^e lecture. *JDAN*, 16 août 1977, p. 2971-3009.

¹¹³ Les ministres péquistes Robert Burns, Louis O'Neill et Claude Charron, les chefs de parti Gérard D. Lévesque (PLQ), Rodrigue Biron (UN), Fabien Roy (PNP) et Camil Samson (RC), les leaders parlementaires Jean-Noël Lavoie (PLQ) et Maurice Bellemare (UN) et les whips Fernand Grenier (UN) et Robert Lamontagne (PLQ).

¹¹⁴ J'ai noté, pour les péquistes, 3 interventions significatives de Bisailon et Johnson, qui deviendra ministre quelques jours plus tard, et 1 de Paquette, pour les libéraux, 6 interventions de Gratton, 1 intervention de

interventions des députés restent d'ailleurs très nombreuses aux différentes étapes de l'adoption du projet de loi¹¹⁵.

Il ressort de cette énumération deux données principales qui, nous le verrons dans le troisième chapitre, diffèrent de la situation qui prévaudra en 2002. D'une part, le multipartisme n'ayant pas encore disparu, les oppositions formées par l'UN et la mouvance créditiste ont été très actives dans le travail législatif. D'autre part, beaucoup de députés réalisent de très nombreuses interventions significatives, et ce, tout au long des débats, que ce soit en séance plénière ou en commission. On peut donc conclure qu'en 1977, les députés ont encore très largement la parole au sein du travail législatif proprement dit. Cependant, ces discours sont-ils stéréotypés, répétant fidèlement les lignes de parti, ce qui diminuerait la portée de leurs significations politiques ?

Comme le souligne Massicotte, le premier mandat de René Lévesque donne lieu à un sursaut des dissidences des députés. Ce phénomène va à l'encontre d'une tendance lourde qui tend au renforcement des lignes de parti¹¹⁶. Le débat autour du projet de loi 2 illustre ce sursaut. C'est en séance plénière, lors du débat sur la motion de deuxième lecture, que les premières dissidences apparaissent. Alors que le PLQ a annoncé qu'il voterait en faveur de la motion¹¹⁷, le libéral Saindon affirme qu'il votera contre si l'interdiction du financement partisan par les personnes morales est maintenue¹¹⁸. Chez les unionistes, Shaw affirme qu'il soutient le principe du projet de loi 2 contre la position de son parti¹¹⁹. Les deux partis finiront cependant par voter en faveur de la motion à l'unanimité¹²⁰. La dissidence la plus importante a lieu dans les rangs péquistes. Marcoux

Garneau et Blank et pour l'UN, 2 interventions de Russell. *JDAN*, 31 mai 1977, p. 3567-3602 ; 1er juin 1977, p. 3603-3607 ; 14 juin 1977, p. 4205-4247.

¹¹⁵ Lors des débats sur la motion de report et en 2^e lecture, 9 libéraux, 3 péquistes et 7 unionistes interviennent entre 1 et 3 fois. Lors de l'étude détaillée des articles, les péquistes Bisailon, Paquette, Charbonneau, De Bellefeuille et Vaugeois interviennent entre 4 et 15 fois, les libéraux Gratton et Blank, 13 et 5 fois et les unionistes Russell et Fontaine, 13 et 7 fois. *JDAN*, 7 juillet 1977, p. 1845-1854 ; 11 juillet 1977, p. 1926-1958 ; 12 juillet 1977, p. 1994-2005 ; 18 juillet 1977, p. 2160-2169 ; 11 août 1977, p. 2921-2928 ; 12 août 1977, p. 2944-2957 ; 16 août 1977, p. 2971-3009 ; 22 août 1977, p. 3161-3176 ; 24 août 1977, p. 5065-5119 ; 25 août 1977, p. 5205-5265 ; 26 août 1977, p. 5273-5314.

¹¹⁶ Massicotte, *Le Parlement du Québec de...*, p. 221-225.

¹¹⁷ Intervention de Lavoie en 2^e lecture. *JDAN*, 11 juillet 1977, p. 1926-1958.

¹¹⁸ Intervention de Saindon en 2^e lecture. *JDAN*, 16 août 1977, p. 2971-3009.

¹¹⁹ Intervention de Shaw en 2^e lecture. *JDAN*, 11 août 1977, p. 2921-2928.

¹²⁰ *JDAN*, 22 août 1977, p. 3161-3176.

affirme qu'il doute de la pertinence d'interdire les contributions des personnes morales¹²¹. Il s'attaque là au principe central du projet de loi. Il annonce en revanche qu'il votera tout de même en faveur de la motion¹²².

Certaines de ces dissidences, lorsqu'elles ne concernent pas des points centraux du projet de loi, parviennent même à faire bouger la ligne de parti. Lors de l'étude détaillée de l'article 16, Burns propose à la commission un amendement sur les motifs que le Directeur général du financement peut invoquer pour refuser une enquête. L'un des motifs proposés est l'absence d'« un intérêt personnel suffisant » de la part du plaignant. Les péquistes, Charbonneau, De Bellefeuille, Vaugeois et Bisailon, appuyés par le créditiste Samson, s'opposent à ce motif qui permettrait de refuser n'importe quelle plainte. Burns déclare : « Sans faire de pression induite, on m'a tordu les bras un peu¹²³ » et accepte de le supprimer.

Ces dissidences ne sont pas nombreuses et ne se reflètent pas dans les votes en fin de débat. En revanche, elles peuvent être d'une grande signification politique lorsqu'elles concernent des points centraux du projet de loi, comme dans le cas de Marcoux. Il y a plusieurs explications à cette dissonance majeure. D'une part, on peut supposer que la soumission du législatif à l'exécutif n'est pas aussi achevée en 1977 qu'elle le sera en 2002. D'autre part, il est possible que les dissidences de députés péquistes soient dues au fait que le parti représente une coalition hétéroclite qui n'a pas encore achevé sa centralisation idéologique¹²⁴. Enfin, elle peut s'expliquer par la nature du débat autour du projet de loi 2, plus politique et moins consensuel que celui du projet de loi 80 en 2002, comme nous le verrons plus tard.

L'un des sujets le plus fortement débattu porte justement sur l'effet potentiel du projet de loi sur la relation entre l'exécutif et le législatif. La version de juin place

¹²¹ *JDAN*, 18 juillet 1977, p. 2160-2169.

¹²² Intervention de Marcoux et résultats des votes sur la motion en 2^e lecture. Il tiendra parole avant de disparaître du débat à partir de l'étude détaillée des articles. *JDAN*, 18 juillet 1977, p. 2160-2169 ; 22 août 1977, p. 3161-3176.

¹²³ *JDAN*, 25 août 1977, p. 5205-5265.

¹²⁴ D'après des historiens et des témoins, le PQ aurait même été au bord de l'implosion avant la victoire surprise de 1976. Tremblay, *Derrière les portes closes*, p. 26, 38-44, 50 ; Fraser, *Le Parti Québécois*, p. 76-78 ; Pierre Godin, *René Lévesque*, t. II : *Héros malgré lui, 1960-1976*, Montréal, Boréal, 1997, p. 673-678.

l'application de la loi sous la responsabilité d'un ministre (article 136). Cet article soulève une vive opposition. Il est vu comme une mise en tutelle des partis politiques par l'exécutif, comme une attaque frontale contre le système démocratique parlementaire québécois. Lors du débat en séance plénière sur la motion de deuxième lecture, pas moins de 7 députés libéraux, 5 députés unionistes et le créditiste Samson talonnent le ministre sur cette question du 11 juillet au 22 août. L'unioniste Russell en fait même « un précédent extrêmement dangereux¹²⁵ ». Alors que Lavoie assure que le PLQ va se « battre jusqu'à [son] dernier souffle » contre cette disposition, Burns accepte de reculer. Bien que sa légitimité politique soit à son apogée, l'élection ne datant que de quelques mois, l'exécutif péquiste recule face aux parlementaires de l'opposition. On voit bien que cet événement, tant sur la forme (la capacité d'une opposition minoritaire à faire reculer le gouvernement), que sur le fond (la question de la tutelle de l'exécutif sur le législatif), reflète le fait que les parlementaires conservent un pouvoir réel en 1977. En 2002, une mesure identique ne soulèvera aucune controverse.

La question des relations entre l'exécutif et le législatif illustre également la forte polarisation qui marque la période. Comme nous l'avons déjà vu, le 23 mars, le choix de la commission parlementaire devant laquelle se dérouleront les audiences publiques fait éclater un débat houleux, témoignant de l'ambiance délétère qui régnait alors dans le salon vert. Les libéraux s'insurgent contre le choix du gouvernement de déférer l'étude du projet de loi devant la Commission de la présidence du conseil, de la constitution et des affaires intergouvernementales et accusent le gouvernement péquiste de vouloir s'attaquer au pouvoir législatif. Ils utilisent le champ lexical et sémantique de la répétition¹²⁶, laissant penser que cette critique ne se limite pas au cas du projet de loi 2. Gérard D. Lévesque se dit « bouleversé » par ce choix antidémocratique alors que Burns y voit « une belle petite tempête dans un verre d'eau » ou même un « show » de l'opposition.

¹²⁵ On retrouve cette critique dans la quasi-totalité des interventions des députés d'opposition. *JDAN*, 11 juillet 1977, p. 1926-1958 ; 12 juillet 1977, p. 1994-2005 ; 18 juillet 1977, p. 2160-2169 ; 11 août 1977, p. 2921-2928 ; 16 août 1977, p. 2971-3009 ; 22 août 1977, p. 3161-3176.

¹²⁶ Ils emploient les adverbes « davantage » et « continuellement », des formules telles que « dans la continuité du nouveau style du gouvernement », « une autre atteinte », « ce geste n'est pas isolé », le « style de gouvernement » et scandent le groupe verbal « rappelons-nous ». Débat entre le péquiste Burns et les libéraux Lavoie et Gérard D. Lévesque en 1ère lecture (version de mars). *JDAN*, 23 mars 1977, p. 303-309.

Les députés continuent d'employer ce ton régulièrement dans le débat. Lors des audiences publiques, le libéral Gratton qualifie le dépôt rapide du projet de loi 2 de « spectacle¹²⁷ ». Le créditiste Roy déclare : « on se fout [...] de la Charte des droits et libertés¹²⁸ ». Lors du débat sur la motion de deuxième lecture, le péquiste Marcoux, malgré sa dissidence, s'attaque frontalement aux libéraux et refuse de recevoir des « leçons de démocratie¹²⁹ » de la part de ceux qui ont demandé l'application de la *Loi des mesures de guerre* en 1970. Les oppositions utilisent à plusieurs reprises le champ lexical et sémantique de la dictature¹³⁰. Les créditistes parlent d'abolition des élections, de « police secrète », de « Gestapo », comparent les politiques péquistes à celles de Franco et Salazar et les conditions de débat, « à des travaux forcés » dans « des camps de concentration ». Les libéraux évoquent un « projet de loi totalitaire » et des « méthodes dictatoriales¹³¹ ».

Par ailleurs, les oppositions insistent fortement sur la jeunesse du PQ et son inexpérience du pouvoir. En effet, les députés et les ministres péquistes sont jeunes : 60 % d'entre eux sont élus pour la première fois et la victoire de 1976 est certainement celle d'une nouvelle génération¹³². Les oppositions ne se gênent pas pour l'évoquer à de nombreuses reprises. Dès les audiences publiques, Lavoie dénonce « l'improvisation¹³³ », les « réactions de complexés » et le « manque d'expérience politique » du PQ. Libéraux et unionistes continuent dans le même registre lors du débat sur la motion de deuxième lecture en séance plénière¹³⁴. De retour en commission pour l'étude détaillée des articles, le débat reste tendu alors que les incertitudes sur les procédures alimentent encore une fois l'acrimonie des échanges. L'affrontement avec les créditistes conduit Burns à bâillonner

¹²⁷ *JDAN*, 1er juin 1977, p. 3603-3607.

¹²⁸ Un vocabulaire qui annonce le débat sur la future loi 101. *JDAN*, 14 juin 1977, p. 4205-4247.

¹²⁹ *JDAN*, 12 août 1977, p. 2944-2957.

¹³⁰ Interventions en 2^e lecture des créditistes Samson et Roy et des libéraux Lamontagne, Ciaccia et Marchand. *JDAN*, 11 juillet 1977, p. 1926-1958 ; 18 juillet 1977, p. 2160-2169 ; 22 août 1977, p. 3161-3176.

¹³¹ *Ibid.*

¹³² Blais, *Québec : quatre siècles d'une capitale*, p. 516 ; Tremblay, *Derrière les portes closes*, 46, 491, 494.

¹³³ *JDAN*, 31 mai 1977, p. 3567-3602 ; 14 juin 1977, p. 4205-4247.

¹³⁴ Interventions des unionistes Le Moignan et Russell et des libéraux Caron, Lalonde, Saint-Germain, Gérard D. Lévesque et Marchand. *JDAN*, 12 juillet 1977, p. 1994-2005 ; 16 août 1977, p. 2971-3009 ; 22 août 1977, p. 3161-3176.

Samson et à rejeter deux de leurs amendements jugés irrecevables¹³⁵. Devant le refus de Burns de céder sur l'interdiction du financement politique par les entreprises, l'unioniste Russell déclare : « le député représente bien son nom par son entêtement. Il est aussi irlandais que celui qui parle¹³⁶ ».

Pour les oppositions, l'étude du projet de loi 2 est éclipsée par le contexte de frénésie législative qui l'entoure. Ce début de mandat péquiste est effectivement marqué par une très grande activité parlementaire. Pour le PQ, le projet de loi 2 est au cœur d'un programme législatif cohérent qui vise à transformer la société québécoise en agissant notamment contre les « inégalités de fait¹³⁷ ». Les dépôts de projet de loi se succèdent à un rythme effréné, rappelant la frénésie réformatrice du début du gouvernement Lesage¹³⁸. Cette volonté réformatrice attire des critiques visant à la fois le fond et le calendrier législatif du projet de loi 2. L'unioniste Shaw le présente comme un exemple d'« over-legislating¹³⁹ ». Ce terme lui permet de critiquer à la fois la surcharge de travaux parlementaires et l'accroissement du contrôle de l'État sur la société. Les oppositions soulignent par ailleurs la concurrence dans l'espace public avec l'omniprésente Charte de la langue française¹⁴⁰.

Par définition, les oppositions ont moins de députés que la majorité gouvernementale pour faire tourner les effectifs dans les débats qui se succèdent. À l'occasion du débat sur la « motion de report à six mois », Roy, seul député du PNP, semble exprimer, un véritable « épuisement » et une « fatigue » certaine après avoir siégé « à peu près sans interruption depuis le mois de mars ». De plus, les députés de l'opposition estiment qu'ils n'ont pas assez de temps pour étudier convenablement les projets de loi d'importance qui se succèdent. Cependant, on ne peut pas exclure la part de

¹³⁵ *JDAN*, 25 août 1977, p. 5205-5265.

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ Québec, *Réponse de M. Robert Burns...*, p. 6-7.

¹³⁸ En 1977, le gouvernement dépose le projet de loi 1, le projet d'assurance-automobile, le projet de loi sur la protection de la jeunesse et le projet de loi 2. Tremblay, *Derrière les portes closes*, p. 190, 192-193.

¹³⁹ Intervention de Shaw en 2^e lecture. *JDAN*, 11 août 1977, p. 2921-2928.

¹⁴⁰ Interventions lors des audiences publiques du libéral Lavoie et de l'unioniste Biron et celles du créditiste Roy et du libéral Gratton lors du débat sur la motion de report de la 2^e lecture. *JDAN*, 31 mai 1977, p. 3567-3602 ; 12 août 1977, p. 2944-2957 ; 16 août 1977, p. 2971-3009.

jeu politique des oppositions qui vise à ralentir la réalisation des promesses électorales péquistes¹⁴¹.

Le cheminement parlementaire du projet de loi 2 donne un bon exemple des conditions particulières dans lesquelles travaillent alors les parlementaires à la suite de la suppression de la chambre haute en 1968. L'Assemblée nationale n'était pas encore structurellement prête à accueillir un tel flot de réformes. La session qui « n'aura jamais duré aussi longtemps¹⁴² » annonce sans doute la réforme parlementaire de 1984.

2.3. DES SOLUTIONS QUI VISENT UNE TRANSFORMATION DE L'ESPACE POLITIQUE QUÉBÉCOIS

Le cadrage politique du problème, la participation active des députés, le multipartisme et la forte polarisation partisane ont eu des effets concrets sur les solutions légales adoptées pour répondre au problème du financement partisan. Il importe donc de se demander quels effets concrets l'environnement politique et le cadrage du problème ont eus sur les textes légaux. Qu'ils cherchent à établir les définitions légales permettant de cerner le problème du financement partisan ou qu'ils cherchent à déterminer les mesures de contrôle nécessaires à sa résolution, la question que les parlementaires se posent est la suivante : sur qui et comment les TCP doivent-ils asseoir leur légitimité politique ?

Alors que les scandales politico-financiers ont émaillé les années précédant l'élection du PQ, participant à l'émergence de la question du financement politique comme un problème public, l'enjeu éthique reste marginal dans le débat de 1977. C'est bien l'organisation politique de la collectivité québécoise qui est au centre du problème posé et des solutions qui y sont apportées. Contre la notion d'égalité défendue par le PQ,

¹⁴¹ Interventions du créditiste Roy, du libéral Saint-Germain et de l'unioniste Le Moignan. *JDAN*, 12 août 1977, p. 2944-2957 ; 16 août 1977, p. 2971-3009. *Op. Cit.*

¹⁴² Selon la formule de Roy en 2^e lecture. *JDAN*, 12 août 1977, p. 2944-2957.

symbolisée par la personne du citoyen-électeur-contributeur, les oppositions défendent la nécessaire liberté d'expression des personnes morales.

2.3.1. Les définitions légales établies par le projet de loi 2

Dans un premier temps, les législateurs s'attellent à établir les définitions légales qui permettent de cerner le rapport qu'entretiennent les TCP et les intérêts privés organisés. Les députés débattent donc des définitions des contributions et des dépenses partisans, des partis politiques et des contributeurs. La question des définitions recouvre un débat plus général sur la légitimité politique du financement partisan. Pour les oppositions, cette légitimité doit être étendue aux personnes morales alors que pour le PQ, elle doit se limiter au citoyen-électeur.

Le débat central du projet de loi 2 se situe donc dans la définition du contributeur. La question est de savoir qui « contrôle¹⁴³ » le financement politique. Ce contrôle doit appartenir aux acteurs sociaux sur lesquels les TCP assoient leur légitimité politique. Pour le PQ, la légitimité politique ne peut venir que de l'électeur, qui doit donc avoir seul le droit de contribuer. Pour les oppositions, cette légitimité et ce droit doivent être élargis aux personnes morales¹⁴⁴. Dès la version de mars, les articles 56 et 57 stipulent que « les contributions ne peuvent être faites que par un électeur », « à même ses propres biens ». Malgré les débats animés que cette mesure suscite, le PQ reste inflexible. On la retrouve donc aux articles 61 et 62 de la version de juin et aux articles 62 et 63 du texte de loi. Ce sont les articles qui soulèvent le plus d'opposition. Lors des audiences publiques en commission, le leader parlementaire de l'opposition officielle, le député libéral Jean-Noël Lavoie évoque « un bulldozer pour tuer une mouche¹⁴⁵ ». Plus prosaïquement, la Commission des droits de la personne du Québec (CDPQ) la juge « excessive¹⁴⁶ ». Pour les oppositions, cette interdiction sera contre-productive puisque les personnes morales

¹⁴³ Québec, *Réponse de M. Robert Burns...*, p. 6.

¹⁴⁴ Cette question du droit des personnes morales à s'exprimer politiquement et des bienfaits qu'apporte cette expression à la démocratie est politiquement minoritaire en 1977. Il en sera tout autrement en 2002.

¹⁴⁵ *JDAN*, 14 juin 1977, p. 4205-4247.

¹⁴⁶ CDPQ, *Commentaires préliminaires de la Commission...*, p. 18.

parviendront facilement à contourner les règles¹⁴⁷. La CDPQ, la Chambre de commerce du Québec (CCQ) et les oppositions parlementaires apportent également une critique politique de cette mesure. Pour eux, contribuer est un droit politique dont la restriction nuirait à la démocratie québécoise¹⁴⁸. À plusieurs reprises, les oppositions proposent donc de limiter et de divulguer les pratiques de financement des personnes morales, ce qui, selon elles, permettrait d'atteindre les objectifs du projet de loi plus efficacement, comme c'est le cas pour le projet de loi albertain et la loi fédérale américaine¹⁴⁹. Rien n'y fait. Au-delà des stratégies politiques, le positionnement politique de Burns est clair : « je me suis donné comme objectif de remettre et de garantir aux citoyens-électeurs le contrôle rigoureux du processus électoral¹⁵⁰ ».

Le gouvernement péquiste veut également différencier les acteurs et les pratiques de financement légitimes et illégitimes afin d'établir qui doit être inclus ou exclu du rapport de contribution. Dès la version de mars, on retrouve une définition très large des contributions partisans (article 54) qui va bien au-delà des sommes d'argent versées pour soutenir un parti politique dont on partage les idées. Au-delà des dons monétaires, la contribution partisane comprend également les services rendus et les biens fournis par une personne qui, en temps normal, réclament une rémunération. La contribution « à des fins politiques » ne se limite pas à un soutien au cours d'une campagne électorale. Elle comprend les soutiens en amont, lors de l'élaboration et de la diffusion d'un programme, et en aval pour soutenir ou s'opposer à des « mesures » ou des « actes » politiques accomplis par un gouvernement (article 69). Absent de la version de mars, le fait de se

¹⁴⁷ Interventions en 2^e lecture des unionistes Fontaine et Russell et lors de l'étude détaillée des articles, de Lavoie. *JDAN*, 11 juillet 1977, p. 1926-1958 ; 22 août 1977, p. 3161-3176 ; 24 août 1977, p. 5065-5119.

¹⁴⁸ On retrouve cet argument chez la CDP, chez Jean-Paul Létourneau, de la CCQ et chez le créditiste Roy lors des audiences publiques, en 2^e lecture chez les unionistes Fontaine et Goulet et le créditiste Samson et lors de l'étude détaillée des articles, chez l'unioniste Russell. CDPQ, *Commentaires préliminaires de la Commission...*, p. 3, 17-18 ; *JDAN*, 31 mai 1977, p. 3567-3602. ; 14 juin 1977, p. 4205-4247 ; 11 juillet 1977, p. 1926-1958 ; 16 août 1977, p. 2971-3009 ; 25 août 1977, p. 5205-5265.

¹⁴⁹ Interventions aux audiences publiques des libéraux Garneau, Lavoie et Gratton et du créditiste Roy, en 2^e lecture des libéraux Lavoie, Lalonde, Garneau et Mailloux, des unionistes Fontaine, Biron, Goulet et Russell et des créditistes Roy et Samson et lors de l'étude détaillée, du libéral Lavoie. *JDAN*, 31 mai 1977, p. 3567-3602 ; 14 juin 1977, p. 4205-4247 ; 11 juillet 1977, p. 1926-1958 ; 12 juillet 1977, p. 1994-2005 ; 11 août 1977, p. 2921-2928 ; 16 août 1977, p. 2971-3009 ; 22 août 1977, p. 3161-3176 ; 25 août 1977, p. 5205-5265.

¹⁵⁰ Québec, *Réponse de M. Robert Burns...*, p. 2.

porter caution pour un prêt entre dans la définition dans la version de juin¹⁵¹ (article 65), sans entraîner de débat. La version de mars comprend également les dépenses encourues pour faire vivre la démocratie interne des partis : cette disposition prend en mars la forme d'une énumération, remplacée en juin par l'expression « à des fins politiques », qui évite le risque de non-exhaustivité et qui se retrouvera dans la loi (articles 1g dans la version de juin et dans la loi).

Durant le débat, certaines pratiques de financement partisan sont exclues de la définition de la relation de contribution sans pour autant être considérées comme illégitimes. Au contraire, pour les députés, la légitimité politique de ces pratiques est tellement établie qu'elles n'ont pas à faire l'objet d'un contrôle. Lors de l'étude détaillée de l'article 2 en commission (version de juin), le PQ propose d'exclure de la définition un montant allant jusqu'à 25 dollars de frais d'adhésion à un parti politique, proposition qui ne rencontre pas de réelle opposition. Le PLQ, quant à lui, veut exclure les sommes perçues lors des soirées-bénéfice et jusqu'à 100 dollars de frais de congrès. En effet, pour les oppositions, ces pratiques sont légitimes, courantes et nécessaires. Le PQ accepte de retirer 25 dollars de frais de congrès et accepte d'exclure les frais d'organisation des soirées-bénéfice¹⁵². Dans le texte de loi, sont donc exclus de la définition des contributions : 25 dollars d'adhésion au parti, 25 dollars d'inscription à un congrès et 10 dollars d'inscription à une réunion politique (article 2). D'autre part, l'article 55 de la version de mars exclut de la définition le bénévolat, les biens qu'il produit, les dons anonymes perçus lors des réunions politiques et le financement public des partis politiques. On retrouve ces exclusions dans la version de juin (article 2) auxquelles on ajoute les prêts consentis par un particulier à un parti politique. N'étant pas contestées, ces mesures se retrouvent dans le texte de loi (article 2).

Entre les deux versions du projet de loi (articles 59 puis 68), la somme au-delà de laquelle l'identité des contributeurs doit être divulguée passe de 25 à 100 dollars. Pour le PQ, les contributions de moins de 100 dollars restent des contributions modestes qui ne

¹⁵¹ La caution est limitée à 3000 dollars par année par contributeur.

¹⁵² Débat entre les péquistes Burns, Bisailon et Paquette, le créditiste Samson et les libéraux Lavoie, Blank et Gratton, ces derniers s'inquiétant pour leur « partie de sucre » ou leur « tournoi de golf ». *JDAN*, 24 août 1977, p. 5065-5119.

contredisent pas le principe du financement populaire¹⁵³. Bien que l'UN et le PLQ aient approuvé cette évolution lors du débat sur la motion de deuxième lecture en séance plénière¹⁵⁴, en commission, l'étude détaillée de l'article 68 se révèle plus houleuse que prévu. Le créditiste Roy veut monter le seuil de divulgation à 200 dollars afin de mieux protéger le secret du vote. À l'opposé, le PQ soumet une proposition à 50 dollars qui soulève les passions. Les oppositions, vent debout contre cette manœuvre qui contredit les promesses de Burns, parviennent à faire retirer la proposition¹⁵⁵. Finalement, le seuil de 100 dollars est conservé dans le texte de loi (article 69). Le travail militant et les petites contributions sont donc considérés comme assez légitimes pour ne pas nécessiter un contrôle légal. Le PQ étant un parti de masse, vivant en grande partie de l'activité de ces militants, il n'y a rien de surprenant à ce qu'il veuille encourager la part militante et populaire de la contribution politique.

Le gouvernement péquiste cherche également à définir les deux catégories d'acteurs concernés par le rapport de contribution, à savoir les groupes d'intérêts organisés et les mouvements politiques. Il n'existe pas de définition positive des intérêts privés organisés dans le projet de loi 2. En effet, leur définition découle de la définition du contributeur politique. Cette dernière reposant sur le principe universel de « l'électeur », la définition des intérêts privés organisés, tout aussi universelle, inclut tout ce qui n'est pas un électeur¹⁵⁶. En analysant les termes utilisés par les parlementaires, on remarque à quel point la figure du non-électeur domine, plus ou moins consciemment, les débats, y compris dans l'opposition. Les députés qui tentent de désigner les intérêts privés organisés avec des termes plus précis tels que « personne morale¹⁵⁷ », « compagnie¹⁵⁸ », « syndicats

¹⁵³ Intervention de Burns en conclusion du débat de 2^e lecture. *JDAN*, 22 août 1977, p. 3161-3176.

¹⁵⁴ Interventions de l'unioniste Fontaine et du libéral Gratton. *JDAN*, 11 juillet 1977, p. 1926-1958.

¹⁵⁵ Débat sur l'étude détaillée de l'article 68 entre les péquistes Burns, Mercier, Charbonneau et Bisaillon, l'unioniste Russell, les créditistes Samson et Roy et les libéraux Gratton et Lavoie. *JDAN*, 26 août 1977, p. 5273-5314.

¹⁵⁶ Malgré une tentative de définition par énumération (article 66), c'est le principe universel de l'électeur qui domine la définition du contributeur dès la version de mars.

¹⁵⁷ Interventions du péquiste Bisaillon et du libéral Lavoie durant les audiences publiques et du libéral Caron en 2^e lecture. *JDAN*, 31 mai 1977, p. 3567-3602 ; 14 juin 1977, p. 4205-4247 ; 12 juillet 1977, p. 1994-2005.

¹⁵⁸ Interventions du libéral Lavoie lors des audiences publiques. *JDAN*, 14 juin 1977, p. 4205-4247.

», « corporations¹⁵⁹ », « coopératives » ou « sociétés¹⁶⁰ » semblent toujours chercher un terme moins exclusif. Ils finissent par les englober dans la catégorie de ceux qui « n'ont pas le statut d'électeur¹⁶¹ ». De plus, cette définition englobante permet de couper court à tout soupçon de favoritisme envers des personnes morales réputées plus favorables au PQ, telles que les syndicats¹⁶². Par ailleurs, pour le PQ, il existe une différence fondamentale entre l'électeur et les intérêts privés organisés qui, bien qu'étant des entités juridiques reconnues, n'ont pas d'existence réelle¹⁶³. Les oppositions, quant à elles, ne semblent pas souhaiter faire cette distinction.

Le financement partisan implique une relation entre des contributeurs et des organisations partisans¹⁶⁴. Après avoir défini qui peut contribuer, il importe pour le gouvernement péquiste de définir qui peut recevoir ces contributions. Sans définir ce qu'est un parti politique, ce que Burns refuse de faire, le gouvernement péquiste veut définir les conditions qui donnent à un parti le droit de recevoir une contribution. Or, la définition offerte dans la version de mars est hiérarchisée et très restrictive. De facto, elle condamne les partis exclus de cette définition à la disparition, faute de financement. Tout d'abord, cette définition n'inclut que les mouvements politiques qui présentent des candidats aux élections (article 1). Le gouvernement péquiste crée également le statut de parti « autorisé » (articles 1 et 14). Les partis dits « autorisés » sont donc : le parti majoritaire, l'opposition officielle, les partis avec 10 candidats ou plus aux dernières élections ou tout nouveau parti qui prévoit de présenter des candidats dans 50 % des circonscriptions québécoises (article 23).

Ces « seuils d'accès » sont jugés arbitraires et trop élevés, notamment par le particulier Somcynsky et la Commission des droits de la personne du Québec (CDPQ)¹⁶⁵.

¹⁵⁹ Interventions du péquiste Pierre-Marc Johnson lors des audiences publiques. *Ibid.*

¹⁶⁰ Interventions de l'unioniste Russel à l'étude détaillée des articles. *JDAN*, 25 août 1977, p. 5205-5265.

¹⁶¹ Selon les termes du péquiste Pierre Marc Johnson lors des audiences publiques. *JDAN*, 14 juin 1977, p. 4205-4247.

¹⁶² Débat entre le créditiste Roy et le péquiste Pierre-Marc Johnson lors des audiences publiques. *JDAN*, 31 mai 1977, p. 3567-3602.

¹⁶³ On retrouve cet argument chez Pierre Marc Johnson et Burns. *JDAN*, 31 mai 1977, p. 3567-3602 ; 25 août 1977, p. 5205-5265.

¹⁶⁴ Je qualifie les membres des partis politiques de « futurs TCP », cf. Annexe 1.

¹⁶⁵ Intervention de Somcynsky en commission lors des audiences publiques. *JDAN*, mai 1977, p. 3567-3602 ; CDPQ, *Commentaires préliminaires de la Commission...*, p. 10-11, 14.

De même, Roy a une vision plus large des organisations politiques légitimes. Pour lui, considérer l'ensemble des « organismes¹⁶⁶ », des « mouvements » ou des « associations » politiques permettrait une représentation plus juste de la population. Cet unique élu du PNP, petit parti issu de la mouvance créditiste, ressent bien le danger qu'une définition trop stricte pourrait faire courir à son parti. En audiences publiques, Somcynsky dénonce l'absence de critères « objectifs » pour établir l'existence d'un parti politique, faisant craindre des choix « arbitraires ». Burns rappelle que les partis politiques n'ont jamais eu d'existence légale et qu'ils ne sont définis que par leur existence factuelle. Or, quoi de mieux pour établir l'existence d'un parti politique que les élections¹⁶⁷ ?

Lors du débat sur la motion de deuxième lecture, les députés libéraux mettent en avant une définition plus complexe des partis politiques, au-delà des « simples machines électorales¹⁶⁸ ». Ils sont à la fois des lieux d'éducation politique populaire et de représentation des « priorités » de la population. Pour les libéraux, la perte du financement par les personnes morales va rendre l'exercice de ces nouveaux rôles particulièrement coûteux. À l'opposé, pour le PQ, les partis ne peuvent remplir ces rôles que si le « financement populaire¹⁶⁹ » garantit leur indépendance financière. Burns accepte de baisser les critères d'autorisation tout en conservant un « seuil minimal de représentativité¹⁷⁰ ». Dans la version de juin, les partis autorisés sont donc le parti majoritaire, l'opposition officielle et tous les partis avec dix candidats ou plus aux dernières élections (article 38). Cette modification, bien accueillie par les partis d'opposition¹⁷¹, est reprise dans le texte de loi (article 39).

Enfin, la version de mars crée un statut encore plus restrictif, celui des partis politiques subventionnés (article 46). Le parti qui a obtenu 12 élus à l'Assemblée nationale ou 20 % des voix aux élections précédentes reçoit un financement public au prorata des

¹⁶⁶ On retrouve cette définition lors des audiences publiques chez le créditiste Roy et chez Somcynsky. *JDAN*, 31 mai 1977, p. 3567-3602.

¹⁶⁷ Débat entre Somcynsky et Burns. *JDAN*, 31 mai 1977, p. 3567-3602.

¹⁶⁸ Interventions de Picotte, Saint-Germain, Saindon, Verreault et Marchand. *JDAN*, 16 août 1977, p. 2971-3009 ; 22 août 1977, p. 3161-3176.

¹⁶⁹ Interventions d'O'Neill. *JDAN*, 12 juillet 1977, p. 1994-2005 ; 18 juillet 1977, p. 2160-2169.

¹⁷⁰ Débat entre Lavoie et Burns en audiences publiques. *JDAN*, 31 mai 1977, p. 3567-3602 ; Québec, *Réponse de M. Robert Burns...*, p. 4.

¹⁷¹ Débats en 2^e lecture. *JDAN*, 11 juillet 1977, p. 1926-1958.

votes obtenus (articles 47 et 49). Devant les critiques de la CDPQ¹⁷², le gouvernement péquiste abaisse les critères d'accès dans la version de juin à un seul député élu (article 54). La version de juin intègre également un remboursement des dépenses électorales pour les partis ayant un élu à l'Assemblée nationale (articles 99 à 121). En dehors de ces modifications, l'établissement de cette hiérarchie, favorisant ceux-là mêmes qui débattent du projet de loi, suscite évidemment peu de critiques¹⁷³ et se retrouve en grande partie dans la version de juin et dans la loi¹⁷⁴.

2.3.2. Le contrôle au service de la réforme du mode de financement politique

Comme nous venons de le voir, la formulation du problème a eu des effets sur l'adoption des définitions légales en lien avec le financement partisan. Il en est de même pour les mesures de contrôles établies par le gouvernement péquiste. Ces dernières ont donc pour vocation de garantir l'exclusivité de la légitimité politique au citoyen-électeur. Les députés débattent du rôle et de la pertinence des différents agents qui doivent incarner ce contrôle, tels que le Directeur général du financement (DGF). Même si on ne parle pas encore de « transparence », comme ce sera le cas en 2002, la « divulgation » est au cœur du projet de loi 2. Pour les oppositions, la divulgation suffit à limiter et donc à contrôler les pratiques de financement partisan, y compris par les personnes morales. Pour le PQ, la divulgation, tout comme les organes de contrôle, sont des outils qui permettent de réformer concrètement l'organisation politique de la société québécoise en s'assurant que le citoyen-électeur est le seul contributeur.

Le gouvernement péquiste a voulu rendre des individus responsables de l'application de la loi. Certaines de ces nominations, notamment les divers responsables des revenus et des dépenses au sein de chaque parti, se retrouvent dans la loi sans avoir

¹⁷² CDPQ, *Commentaires préliminaires de la Commission...*, p. 10-11, 14.

¹⁷³ Au contraire, en 2^e lecture, le député libéral Mailloux approuve ce privilège accordé aux partis « de premier plan », qui « font la preuve de leur sérieux ». *JDAN*, 16 août 1977, p. 2971-3009.

¹⁷⁴ Québec, *Réimpression. Projet de loi n° 2. Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale*, Québec, L'éditeur officiel du Québec Charles-Henri Dubé, 1977, p. 1, 25, 28 ; *Loi régissant le financement des...*, p. 171-172, 178, 185, 203-204.

subi de contestations majeures¹⁷⁵. En revanche, la création du poste de DGF, une des mesures phares du projet de loi, est fortement contestée. La version de mars stipule que sa nomination doit être approuvée par les deux tiers de l'Assemblée nationale, sur proposition du premier ministre. Il doit veiller à l'application et à l'interprétation de la loi (article 14).

Il apparaît dès les audiences publiques que l'opposition tente de prouver l'inutilité d'un tel poste dont les fonctions pourraient être transférées au Directeur général des élections (DGE)¹⁷⁶. Assimilant les structures de l'État à celles clairement hiérarchisées des entreprises, le créditiste Roy se demande qui va diriger entre le DGF et le DGE¹⁷⁷. Mais les critiques portent surtout sur la lourdeur administrative et les coûts qu'engendre ce nouveau poste. Pour les oppositions et la Chambre de commerce du Québec (CCQ), le projet de loi 2 est un nouvel exemple de la « bureaucratie » étatique mise en place par le gouvernement Lévesque¹⁷⁸. Le 14 juin, alors que président du DGE, le juge Drouin est présent en commission, les oppositions tentent en vain de profiter de son témoignage pour appuyer leur argumentation, ce dernier se contentant de commentaires techniques¹⁷⁹. Leurs critiques se poursuivent lors du débat en séance plénière sur la motion de deuxième lecture. L'UN, dénonçant des coûts supplémentaires d'un million de dollars, fait du retrait de cette disposition une condition pour voter la motion¹⁸⁰. De retour en commission pour l'étude détaillée des articles, les libéraux, soutenus par les unionistes et les créditistes soumettent un amendement qui vise à intégrer le DGF dans la structure du DGE¹⁸¹.

¹⁷⁵ Le représentant et l'agent officiel du parti et le vérificateur financier. *Loi régissant le financement des...*, p. 171, 185, 187, 189-190, 195, 200, 204.

¹⁷⁶ La fonction de Président des élections prend le nom de Directeur général des élections dans toutes les versions du texte (articles 96, puis 131, puis 132).

¹⁷⁷ Cette vision managériale de l'État est encore minoritaire en 1977. *JDAN*, 25 août 1977, p. 5205-5265.

¹⁷⁸ Interventions lors des audiences publiques de l'unioniste Biron, du libéral Lavoie et de Jean-Paul Létourneau, représentant de la CCQ. *JDAN*, 31 mai 1977, p. 3567-3602 ; 14 juin 1977, p. 4205-4247.

¹⁷⁹ Interventions du libéral Lavoie, de l'unioniste Russel, du créditiste Roy et du juge Drouin. *JDAN*, p. 4205-4247.

¹⁸⁰ Interventions en 2^e lecture des unionistes Brochu, Russel, Fontaine et Goulet, du créditiste Samson et des libéraux Ciaccia, Lamontagne, Garneau et Lalonde. *JDAN*, 11 juillet 1977, p. 1926-1958 ; 12 juillet 1977, p. 1994-2005 ; 18 juillet 1977, p. 2160-2169 ; 11 août 1977, p. 2921-2928 ; 16 août 1977, p. 2971-3009 ; 22 août 1977, p. 3161-3176.

¹⁸¹ Interventions du libéral Lavoie, de l'unioniste Fontaine et du créditiste Samson. *JDAN*, 25 août 1977, p. 5205-5265.

Burns refuse catégoriquement de reculer. Dès les audiences publiques, il est très clair : « C'est une décision politique¹⁸² ». Lors de l'étude détaillée de l'article 4 (version de juin), les députés péquistes affirment que le contrôle du financement partisan réclame « une fonction en soi¹⁸³ », plus efficace et qui intervient au-delà des élections. L'amendement est rejeté et l'article est adopté sur division. On retrouve donc ces mesures dans la loi (article 4). Il conserve ses fonctions liées à l'application et à l'interprétation de la loi dans la version de juin et dans la loi (articles 16).

Le gouvernement péquiste veut s'assurer que sa loi a assez de dents pour réformer le mode de financement des partis en faveur du citoyen-électeur. Dans cette perspective, il n'est pas surprenant que la création d'une structure de contrôle entièrement consacrée à cette réforme soit défendue bec et ongle par les députés de la majorité. Pour Burns, l'ajout du Conseil consultatif dans la version de juin, un organe de consultation et de collaboration, chargé avec le DGF de l'interprétation et l'application de la loi, où chaque parti présent à l'Assemblée nationale aura un représentant (articles 24 à 31), suffit à protéger les partis contre d'éventuelles décisions arbitraires¹⁸⁴. N'étant pas contesté, on le retrouve dans la loi¹⁸⁵.

Tout comme le Directeur général du financement, la limitation des contributions et des dépenses partisans n'est pas seulement un outil de contrôle. C'est avant tout une manière de favoriser le financement populaire des partis politiques. Ces mesures, parfois issues de législations précédentes, font l'unanimité, témoignant du chemin parcouru par l'idée du financement populaire. Dès la version de mars, le gouvernement péquiste limite les contributions à 3000 dollars par année et par contributeur (article 62). On retrouve cette mesure dans la version de juin (article 63). La position gouvernementale est claire : cette limitation vise à « encourager les contributions modestes et diversifiées¹⁸⁶ ». Les

¹⁸² Il reprendra cet argument en conclusion du débat de 2^e lecture. *JDAN*, 14 juin 1977, p. 4205-4247 ; 22 août 1977, p. 3161-3176.

¹⁸³ Interventions de Bisailon, Burns et Charbonneau. *JDAN*, 25 août 1977, p. 5205-5265.

¹⁸⁴ Burns fait même voter un amendement qui élargit le pouvoir d'interprétation de la loi par le DGF du chapitre I à la loi entière. *Ibid.*

¹⁸⁵ *Loi régissant le financement des...*, p. 178-179.

¹⁸⁶ Intervention de Burns en 1^{ère} lecture (version de juin). *JDAN*, 27 juin 1977, p. 1632-1633.

oppositions soutiennent cette mesure dès le débat sur la motion de deuxième lecture en séance plénière¹⁸⁷. La limite de 3000 dollars est donc maintenue dans la loi (article 64).

Pour le PQ, le laisser-faire des années libérales et unionistes doit laisser place à un véritable contrôle étatique des finances partisans. Changer la nature du financement des partis politiques n'est pas une mince affaire. Afin de garantir cette réforme, il faut que les pratiques de financement partisan soient dévoilées au grand jour : l'État doit pouvoir avoir accès aux livres de comptes afin de les divulguer aux citoyens. Dès la version de mars, le Directeur général du financement (DGF) peut donc faire enquête sur les pratiques de financement partisans (article 14). Sa première tâche est de recevoir et d'examiner les rapports financiers produits par les partis politiques (article 14). Il peut ensuite enquêter s'il constate une éventuelle infraction (article 14). Pour cela, il détient les mêmes pouvoirs que les commissaires nommés par la *Loi des commissions d'enquête* (article 15) et peut « à tout moment » accéder « à tout lieu » lui permettant de consulter les documents liés aux finances des partis (article 17). Ces pouvoirs se retrouvent dans la version de juin (articles 16 et 17) et dans la loi (articles 16 et 18).

Les attributions du DGF font face à une forte opposition dès les audiences publiques. Pour l'UN, les perquisitions lui donnent un pouvoir d'ingérence sur « le fonctionnement même des partis politiques¹⁸⁸ ». Selon le PLQ, il devrait être obligé de demander un mandat¹⁸⁹. La critique ne vient pas seulement des oppositions. La Chambre de commerce du Québec regrette l'absence de droit d'appel pour des décisions dont les conséquences peuvent s'avérer « très graves¹⁹⁰ ». La Commission des droits de la personne du Québec (CDPQ) qualifie ce pouvoir de perquisition sans mandat « [d']excessif et injustifié¹⁹¹ ». Ces interventions arrivent à convaincre le gouvernement. Dans la version de juin, l'article 19 contient l'obligation d'obtenir un mandat « avec

¹⁸⁷ Interventions des créditistes Roy et Samson et des libéraux Lavoie et Gratton. On retrouve ce soutien lors de l'étude détaillée des articles en commission chez l'unioniste Russel. Roy propose même une restriction encore plus forte pour les contributions versées localement, mais la proposition est rejetée : débat entre le créditiste Roy et les péquistes Paquette et Charbonneau. *JDAN*, 11 juillet 1977, p. 1926-1958 ; 25 août 1977, p. 5205-5265 ; 26 août 1977, p. 5273-5314.

¹⁸⁸ Interventions de Biron. *JDAN*, 31 mai 1977, p. 3567-3602.

¹⁸⁹ Interventions de Lavoie. *JDAN*, 14 juin 1977, p. 4205-4247.

¹⁹⁰ Présentation de Jean-Paul Létourneau. *JDAN*, 31 mai 1977, p. 3567-3602.

¹⁹¹ CDPQ, *Commentaires préliminaires de la Commission...*, p. 23.

l'autorisation d'un juge de la Cour supérieure et aux conditions qu'il fixe », modification maintenue dans la loi (article 20).

Afin de prouver que les partis sont effectivement passés à un mode de financement populaire, le gouvernement péquiste décide d'obliger les partis politiques à produire des traces comptables exhaustives, comprenant les sommes détenues avant 1977¹⁹². Dès la version de mars, les fonds en possession des partis doivent donc être divulgués, placés dans des comptes distincts et enrichis uniquement des intérêts qu'ils produisent (article 2). Ces mesures n'ayant fait l'objet d'aucun débat, on les retrouve dans la version de juin (article 98) et dans la loi (article 99). La version de mars stipule également que les partis doivent produire chaque année des rapports divulguant le total des contributions et des dépenses, les donateurs de plus de 25 dollars, accompagnés de tous les reçus (article 77). Dans la version de juin, le PQ ajoute notamment la divulgation des comptes utilisés, du total des dons recueillis dans les activités politiques et des emprunts. D'autre part, le seuil de divulgation est passé de 25 à 100 dollars (articles 40, 82 et 98). Lors de l'étude détaillée des articles en commission, les députés décident, sur proposition de Burns, d'ajouter l'état et les changements dans les actifs détenus par le parti (article 99 de la loi)¹⁹³. Les députés ajoutent également la divulgation de la valeur des biens et services fournis au parti et des revenus reliés aux événements politiques et aux congrès (article 83 de la loi)¹⁹⁴.

L'instauration de ce contrôle pointilleux des comptes des partis ne vient pas sans contestation. Lors de l'étude détaillée, les créditistes expriment plusieurs inquiétudes¹⁹⁵. Roy regrette la « rigidité » des mesures et des fortes conséquences qu'elles entraînent. Samson s'inquiète des reçus exigés pour les contributions anonymes (article 90, version de juin). Le député péquiste Bisailon propose donc que « les reçus émis pour les contributions de \$100 et moins » ne soient pas accessibles au grand public. On retrouve

¹⁹² Ce sont les parlementaires étrangers consultés durant les premiers mois de 1977 qui avaient conseillé à Burns d'exiger un état de compte des partis au moment de l'entrée en vigueur de la future loi. Introduction de Burns au débat de 2^e lecture. *JDAN*, 7 juillet 1977, p. 1845-1854.

¹⁹³ *JDAN*, 26 août 1977, p. 5273-5314.

¹⁹⁴ À nouveau, Burns évoque l'expérience des législateurs étrangers et leur regret de ne pas avoir contrôlé les revenus et les dépenses des partis en dehors des périodes électorales. Introduction de Burns au débat de 2^e lecture. *JDAN*, 7 juillet 1977, p. 1845-1854.

¹⁹⁵ Débat entre les créditistes Roy, Samson et Bisailon. *JDAN*, 26 août 1977, p. 5273-5314.

cet amendement dans la loi (articles 91). Les libéraux, quant à eux, s'inquiètent de « la masse de documentation¹⁹⁶ » que ces mesures entraînent.

L'influence des fonds de capitaux étrangers sur la démocratie québécoise inquiète les péquistes¹⁹⁷. Dès la version de mars, les partis doivent donc également divulguer les établissements financiers qu'ils utilisent, ces derniers devant se situer au Québec (article 64). Évidemment, empêcher les fonds détenus par les partis de sortir du Québec facilite le contrôle. Cette mesure ne suscite aucun débat et se retrouve dans la version de juin (article 72) et dans la loi (article 73). Selon le PQ, cette mesure permet également d'éviter « des pressions de toutes sortes venant de l'extérieur¹⁹⁸ », de la part de « forces occultes étrangères » à la veille d'un référendum sur la souveraineté. L'exemple du coup d'État chilien de 1973 démontre qu'il est nécessaire de protéger l'indépendance du Québec vis-à-vis des puissances étrangères¹⁹⁹. Les influences extérieures inquiètent également les oppositions. En revanche, pour elles, limiter l'interdiction de contribuer aux seules grandes multinationales suffit à résoudre le problème. Lors des audiences publiques en commission, le créditiste Roy les différencie des petites entreprises qui devraient avoir le droit de « participer à la vie politique²⁰⁰ ». Le libéral Gratton propose de limiter l'interdiction aux « multinationales²⁰¹ » cotées en bourse. La CDPQ propose de prendre exemple sur la législation albertaine qui autorise les contributions des personnes morales « localisées dans la province²⁰² ». Aucune de ces propositions n'est retenue par la majorité péquiste.

Dans le projet de loi de 2002, l'exigence de transparence deviendra, nous le verrons, une fin en soi. En 1977, bien que présente, elle n'est encore qu'une disposition technique parmi d'autres au service d'une réforme globale du financement politique²⁰³.

¹⁹⁶ Cela fait écho aux critiques émises lors du débat sur le poste de Directeur général du financement. Interventions de Lavoie et Gratton. *JDAN*, 24 août 1977, p. 5065-5119 ; 26 août 1977, p. 5273-5314.

¹⁹⁷ Québec, *Réponse de M. Robert Burns...*, p. 6-7.

¹⁹⁸ Intervention d'O'Neill en 2^e lecture. *JDAN*, p. 2160-2169.

¹⁹⁹ Interventions de Charbonneau lors de l'étude détaillée des articles. *JDAN*, 25 août 1977, p. 5205-5265.

²⁰⁰ *JDAN*, 14 juin 1977, p. 4205-4247.

²⁰¹ Il réitère en vain cette proposition en 2^e lecture. Intervention du créditiste Samson lors de l'étude détaillée des articles. *JDAN*, 14 juin 1977, p. 4205-4247 ; 11 juillet 1977, p. 1926-1958 ; 25 août 1977, p. 5205-5265.

²⁰² CDPQ, *Commentaires préliminaires de la Commission...*, p. 18.

²⁰³ Intervention de Burns en introduction du débat de 2^e lecture et de Bisailon lors des audiences publiques. *JDAN*, 7 juillet 1977, p. 1845-1854 ; 14 juin 1977, p. 4205-4247.

Dans la version de mars, elle prend notamment la forme concrète de l'accessibilité des « rapports et documents » fournis par les partis politiques au public (article 85), mesure conservée dans les grandes lignes dans la version de juin (article 90) et dans la loi (article 91). Par ailleurs, on note la présence du champ lexical et sémantique de la transparence tant dans les interventions de la majorité péquiste que dans celles des oppositions. Dès les audiences publiques, le PLQ veut remplacer les « contributions occultes », par des « choses [...] bien claires²⁰⁴ ». En séance plénière, lors du débat sur la motion de deuxième lecture, péquistes, libéraux, unionistes et créditistes réclament « l'abolition des caisses électorales occultes » et la fin du « secret de la provenance des fonds²⁰⁵ ». De retour en commission pour l'étude détaillée des articles, les caisses « translucides²⁰⁶ » et la fin du financement secret sont à nouveau à l'ordre du jour. Bien que le libéral Saint-Germain place le terme « transparent » au cœur des « préoccupations²⁰⁷ », le substantif « transparence » n'a pas encore remplacé le qualificatif « transparent », comme nous pourrions le constater en 2002. Les députés lui préfèrent encore le substantif « divulgation ». Pour les oppositions libérale et unioniste, la divulgation suffit d'ailleurs à limiter et donc à contrôler la pratique²⁰⁸.

2.3.3. Tout est politique !

Après avoir analysé les textes et les débats parlementaires autour du projet de loi 2, il ressort de cela que le problème public de la relation financière entre les intérêts privés organisés et les TCP a été cadré autour de principes politiques. Ce cadrage politique se retrouve tant dans la manière de poser le problème que dans les critiques de l'opposition et dans les solutions qui y ont été apportées.

²⁰⁴ Interventions de Garneau. *JDAN*, 31 mai 1977, p. 3567-3602.

²⁰⁵ Interventions du créditiste Roy, du libéral Gratton, du péquiste Bisailon et de l'unioniste Biron. *JDAN*, 11 juillet 1977, p. 1926-1958 ; 12 juillet 1977, p. 1994-2005 ; 16 août 1977, p. 2971-3009.

²⁰⁶ Interventions du créditiste Samson et du péquiste Charbonneau. *JDAN*, 25 août 1977, p. 5205-5265 ; 26 août 1977, p. 5273-5314.

²⁰⁷ Intervention de Saint-Germain en 2^e lecture. *JDAN*, 16 août 1977, p. 2971-3009.

²⁰⁸ Interventions en 2^e lecture des libéraux Lavoie et Garneau. Pour les unionistes Fontaine et Russel, la divulgation des contributions des personnes morales serait même plus efficace que l'interdiction. *JDAN*, 11 juillet 1977, p. 1926-1958 ; 11 août 1977, p. 2921-2928 ; 22 août 1977, p. 3161-3176.

De manière assez surprenante, la critique morale des mœurs politiques d'avant 1977 est peu présente dans les débats parlementaires. Les députés, comme nous l'avons vu, décrivent une situation problématique qui sert avant tout à nourrir le débat sur l'agenda parlementaire et non sur la nature même du projet de loi. Pour les oppositions, les dérives du passé se sont atténuées au fil des mesures mises en place et de l'évolution des pratiques avant la victoire péquiste. Cet argumentaire est une des justifications qui nourrit les demandes de report du projet de loi. Pour le PQ, la critique des mœurs politiques sert au contraire à justifier la mise à l'agenda parlementaire du projet de loi dès les premiers mois de la législature.

Au sein des débats, les références à la morale et à l'éthique sont relativement rares. Dans sa réponse à la Commission des droits de la personne du Québec (CDPQ), Burns parle de « la caisse propre²⁰⁹ » du PQ. Lors des audiences publiques, le représentant de l'Ordre des comptables agréés du Québec, Jérôme Carrière, parle d'une nécessaire « gestion saine et honnête²¹⁰ » des finances politiques, l'unioniste Biron évoque l'évolution des « mœurs politiques »²¹¹ et le libéral Lavoie parle de l'importance du sentiment de participer à un système électoral « honnête ». Cette référence à la morale politique se retrouve dans quelques autres interventions au cours du débat²¹². Seul Burns évoque la question déontologique lorsqu'il parle de « l'éthique professionnelle » des comptables agréés comme garantie de la qualité et de l'impartialité des vérifications qu'ils effectueront sur les rapports fournis par les partis politiques²¹³. Outre ces évocations sans conséquences réelles sur la nature du débat, on notera une brève opposition entre une conception morale et politique du problème. Alors que les oppositions se demandent « quel mal²¹⁴ » représente le financement des partis politiques par les

²⁰⁹ Québec, *Réponse de M. Robert Burns...*, p. 7-8.

²¹⁰ *JDAN*, 31 mai 1977, p. 3567-3602.

²¹¹ *JDAN*, 14 juin 1977, p. 4205-4247.

²¹² En 2^e lecture chez le péquiste Bertrand, les libéraux Saint-Germain et Marchand, chez l'unioniste Goulet et lors de l'étude détaillée des articles chez l'unioniste Russel et le péquiste Mercier. *JDAN*, 11 juillet 1977, p. 1926-1958 ; 16 août 1977, p. 2971-3009 ; 22 août 1977, p. 3161-3176 ; 25 août 1977, p. 5205-5265 ; 26 août 1977, p. 5273-5314.

²¹³ Interventions de Burns lors de l'étude détaillée des articles. *JDAN*, 24 août 1977, p. 5065-5119.

²¹⁴ Débat entre le péquiste Burns, le créditiste Samson et l'unioniste Russel lors de l'étude détaillée des articles. *JDAN*, 25 août 1977, p. 5205-5265.

personnes morales, Burns répond, résumant parfaitement le cadrage du débat : « ce n'est pas une question de mal [...] c'est une question idéologique ».

En effet, Burns place au centre de la problématique l'organisation politique de la collectivité. Il veut s'attaquer aux « inégalités de fait²¹⁵ » entre les citoyens majoritaires et la « minorité » des « les mieux nantis et les mieux organisés de la société » et leur « réservoir de capitaux ». On peut relever là une critique classique de la démocratie libérale qui garantit l'égalité en droit, mais non dans les faits. L'accès privilégié des classes les plus riches au politique est un « privilège médiéval » qu'il faut abattre. Il oppose ainsi les « intérêts bassement corporatistes » à « l'intérêt majoritaire des citoyens » qui doit être au centre de la représentation politique. Lors de la présentation de son mémoire en audiences publiques, Somcynsky affirme que les privilèges dus à la richesse posent un problème au système démocratique²¹⁶. La majorité péquiste est en accord avec lui : « les groupes de pression sont beaucoup plus puissants que le citoyen moyen ». Par conséquent, les « tiers », c'est-à-dire les groupes d'intérêts organisés, se substituent au citoyen dans sa relation directe au politique. Ils soulignent le « grave danger²¹⁷ » de faire « dépendre sa légitimité » du financement des personnes morales. La conséquence principale est que le TCP « ne tient plus compte de l'intérêt majoritaire des citoyens²¹⁸ ». Nous verrons qu'en 2002, cet intermédiaire entre le citoyen et le TCP, sous les traits des lobbyistes, change de rôle et de nature dans le discours des parlementaires.

Les critiques des oppositions se font également sur le plan politique. L'unioniste Fontaine dénonce le corporatisme « isolationniste²¹⁹ » du PQ, voyant dans le corps social un tout qui ne peut être divisé en classes sociales. Les oppositions libérale, unioniste et créditiste, appuyées lors des audiences publiques en commission par les représentants de la Chambre de commerce du Québec, renvoient à une conception libérale de la démocratie dans laquelle chacun, y compris une personne morale, est libre de s'associer et d'exprimer

²¹⁵ Québec, *Réponse de M. Robert Burns...*, p. 6-7 ; *JDAN*, 7 juillet 1977, p. 1845-1854.

²¹⁶ Interventions du citoyen Somcynsky, des députés péquistes Pierre Marc Johnson et Bisailon. *JDAN*, 31 mai 1977, p. 3567-3602.

²¹⁷ Interventions de Bertrand en 2^e lecture. *JDAN*, 11 juillet 1977, p. 1926-1958.

²¹⁸ Québec, *Réponse de M. Robert Burns...*, p. 2.

²¹⁹ Intervention de Fontaine en 2^e lecture. *JDAN*, 11 juillet 1977, p. 1926-1958.

son opinion, en lien avec ses intérêts individuels²²⁰. Une personne morale est donc un « corps politique » qui a des droits politiques. Sur cette base, elle doit conserver le droit de contribuer aux partis de son choix, droit qui, comme le rappelle la CDPQ, est reconnu par la *Charte des droits et libertés*²²¹. Lors des audiences publiques, lorsque le créditiste Roy demande devant la commission que les critères d'autorisation des partis politiques soient abaissés, ses arguments reposent sur le droit politique à la représentation réelle. Pour Somcynsky, cette représentation ne doit pas être « groupusculaire » et peut être limitée par des critères, tels que les résultats des élections précédentes. Les libéraux évoquent, quant à eux, l'attache territoriale de la représentativité²²². De même, lors de l'étude détaillée des articles en commission, le créditiste Roy utilise l'argument du droit au secret du vote pour demander de relever le seuil de divulgation des contributeurs à 200 dollars²²³. Lorsque Samson demande plus de temps de parole médiatique pour les petits partis durant les campagnes électorales, il le fonde sur un principe d'égalité²²⁴. Les nombreuses interventions contre la tutelle d'un ministre sur la loi, dont nous avons déjà parlé, concernent le problème politique de la répartition des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif. Toutes ces critiques du projet de loi reposent sur des critères politiques qui traitent de l'organisation démocratique de la cité.

L'enjeu du financement partisan est donc bien considéré comme une question politique. De qui les élus des différents partis politiques doivent-ils tirer leur légitimité ? Les mesures établies par le projet de loi 2 doivent répondre à cette question. Elles se situent donc, elles aussi, sur le plan politique. Pour le PQ, la limitation, le contrôle et la divulgation ne sont pas des buts en soi, mais des outils pour changer un système de

²²⁰ Interventions en audiences publiques du créditiste Roy, de l'unioniste Biron, des libéraux Lavoie, Gratton et Garneau et de Jean-Paul Létourneau et Pierre Morin de la CCQ, en 2^e lecture des libéraux Lavoie, Lamontagne, Gratton, Caron et Ciaccia, des créditistes Samson et Roy et des unionistes Fontaine, Shaw, Biron et Goulet et lors de l'étude détaillée des articles du libéral Lavoie et de l'unioniste Russel. *JDAN*, 31 mai 1977, p. 3567-3602 ; 14 juin 1977, p. 4205-4247 ; 11 juillet 1977, p. 1926-1958 ; 12 juillet 1977, p. 1994-2005 ; 18 juillet 1977, p. 2160-2169 ; 11 août 1977, p. 2921-2928 ; 16 août 1977, p. 2971-3009 ; 25 août 1977, p. 5205-5265.

²²¹ CDPQ, *Commentaires préliminaires de la Commission...*, p. 17.

²²² *JDAN*, 31 mai 1977, p. 3567-3602.

²²³ On retrouve cet argument dans les commentaires de la CDPQ, en 2^e lecture chez le créditiste Samson et chez les unionistes Le Moignan et Shaw. CDPQ, *Commentaires préliminaires de la Commission...*, p. 19 ; *JDAN*, 11 juillet 1977, p. 1926-1958 ; 12 juillet 1977, p. 1994-2005 ; 11 août 1977, p. 2921-2928 ; 26 août 1977, p. 5273-5314.

²²⁴ *JDAN*, 26 août 1977, p. 5273-5314.

financement politiquement illégitime. La divulgation des sources de financement découle du droit des citoyens à l'information. Le citoyen doit pouvoir voter en toute connaissance de cause²²⁵. La limitation des contributions à 3000 dollars par année sert à « encourager les contributions modestes et diversifiées²²⁶ » sur lesquelles un parti doit « faire reposer [sa] légitimité²²⁷ ». La légitimité politique des TCP ne peut être issue que du choix éclairé de citoyens égaux en droit et dans les faits. Le principe politique central du projet de loi se retrouve à l'article 62 de la loi : « Seul un électeur peut verser une contribution », mesure maintenue malgré une forte opposition. Le PQ a fait le choix d'un principe politique universel, celui du citoyen-électeur. Il élargit le monopole légal du droit de vote en lui ajoutant celui du droit de contribuer. Cette mesure est l'opérationnalisation concrète du choix politique de « remettre aux seuls électeurs citoyens le contrôle démocratique²²⁸ » afin de « mettre tout le monde sur un pied d'égalité²²⁹ ».

Ce caractère politique des réponses fournies par le PQ est parfaitement assumé. Burns explique que « la Commission de la présidence du conseil » a été choisie pour son « caractère [...] beaucoup plus politique que la Commission de l'Assemblée nationale²³⁰ ». Dans sa réponse à la CDPQ, il annonce vouloir réaffirmer « les grands objectifs politiques poursuivis par le projet de loi n° 2 sur le financement des partis politiques²³¹ ». De même, lorsqu'il veut clore le débat sur la création du poste de Directeur général du financement, il affirme à chaque fois : « c'est une décision politique²³² ».

Le but est donc bien de changer le système du financement politique en le faisant passer d'un mode « bourgeois²³³ » à un mode « populaire », non pas pour améliorer les mœurs politiques sur le plan éthique, mais pour replacer le citoyen comme la seule source de légitimité politique sur laquelle est assise la démocratie représentative. Pour cela, le citoyen doit participer activement au jeu politique, pas juste par le vote, mais par son

²²⁵ Québec, *Réponse de M. Robert Burns...*, p. 2-3.

²²⁶ Intervention de Burns en première lecture (version de juin). *JDAN*, 27 juin 1977, p. 1632-1633.

²²⁷ Intervention de Bertrand en 2^e lecture. *JDAN*, 11 juillet 1977, p. 1926-1958.

²²⁸ Intervention de Burns en 2^e lecture. *JDAN*, 7 juillet 1977, p. 1845-1854.

²²⁹ Intervention de Bisailon lors de l'étude détaillée des articles. *JDAN*, 25 août 1977, p. 5205-5265.

²³⁰ Interventions de Burns en 1^{ère} lecture (version de mars). *JDAN*, 23 mars 1977, p. 303-309.

²³¹ Québec, *Réponse de M. Robert Burns...*, p. 2.

²³² Lors des audiences publiques, en conclusion du débat de 2^e lecture et lors de l'étude détaillée des articles. *JDAN*, 14 juin 1977, p. 4205-4247 ; 22 août 1977, p. 3161-3176 ; 24 août 1977, p. 5065-5119.

²³³ Pour reprendre les termes d'Angell. Angell, « Le financement des partis politiques... », p. 69-89.

engagement militant et financier auprès des partis politiques. Pour le PQ, ce projet de loi « constitue en fait un tournant historique dans le sens d'une démocratie de participation²³⁴ ».

²³⁴ Intervention d'O'Neill en 2^e lecture. *JDAN*, 12 juillet 1977, p. 1994-2005.

CHAPITRE 3

LE PROJET 80, LOI SUR LA TRANSPARENCE ET L'ÉTHIQUE EN MATIÈRE DE LOBBYISME

À partir de janvier 2002, plusieurs scandales éclaboussent le gouvernement péquiste dirigé par le premier ministre Bernard Landry. Ces scandales, révélés par la presse, touchent des relations qu'aurait entretenues des députés, des ministres et des organisateurs politiquement proches de Landry avec un certain nombre de lobbyistes aux pratiques douteuses. L'épisode accélère l'adoption de mesures d'encadrement du lobbying. En juin 2000, le gouvernement péquiste avait pourtant tabletté les fruits d'un mandat d'initiative visant l'examen de l'activité du lobbying au Québec et qui était resté lettre morte après trois ans de réflexion. Mais en ce début d'année 2002, devant l'ampleur du scandale, le gouvernement relance très vite un processus de mise à l'agenda d'un projet de loi pour réglementer la pratique du lobbyisme. Le 16 avril 2002, le *Projet de loi n° 80. Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* est présenté devant l'Assemblée nationale. Le ministre de la Justice, Paul Bégin, en est le rapporteur. Député du PQ de Louis-Hébert depuis 1994, Bégin a été ministre de la Justice, de l'Environnement, du Revenu et de la Condition féminine dans les cabinets Parizeau, Bouchard et Landry entre 1994 et 2002. Sans faire partie des plus proches collaborateurs de Landry au sein de la coalition que représente le Parti québécois, c'est tout de même un membre important du gouvernement qui prend en charge le dossier délicat du lobbying, en pleine tempête médiatique. Le député libéral de Westmount–Saint-Louis, Jacques Chagnon, est son principal contradicteur durant les débats. Ancien ministre de l'Éducation et ministre responsable de la Charte de la langue française sous Daniel Johnson, président

du caucus de l'opposition officielle depuis 1996¹, Chagnon est lui aussi un membre important du caucus libéral.

Le projet de loi 80 est le premier projet de loi québécois depuis 1977 à aborder de front la question des relations entre des intérêts privés et des titulaires de charges publiques. De 1977 à 2002, ce problème public n'avait été abordé qu'en marge de projets de loi sur la loi électorale ou la loi des municipalités, chaque fois sous la forme de mesures d'arrimage techniques avec les règles du financement électoral. Une exception est le projet de loi 131 adopté en 1997, que nous aborderons aussi dans ce chapitre.

Le projet de loi 80 contient, outre la définition du lobbyisme et des lobbyistes concernés par la loi, quatre mesures principales : l'enregistrement obligatoire des lobbyistes dans un registre public, la nomination d'un Commissaire au lobbyisme (CAL) responsable de l'application de la loi, l'élaboration d'un Code de déontologie du lobbyisme et l'interdiction pour les lobbyistes de se faire rémunérer en fonction de leurs résultats ou à même les fonds des subventions obtenues suite à leur activité d'influence.

L'histoire du projet de loi 80 prend place dans un cadre parlementaire qui a beaucoup évolué depuis 1977. Par conséquent, j'utiliserai dans ce chapitre les termes mis en place après la réforme de 1984 pour désigner les différentes étapes de l'adoption du projet de loi. Je développerai les changements engendrés par cette réforme durant la première partie de chapitre.

Le projet de loi 80 connaît deux versions. Pour favoriser la clarté de la narration, je nommerai la première version, présentée le 16 avril 2002, « le projet de loi » ou « le projet de loi 80 ». Les « auditions publiques² » sur le projet de loi 80 s'effectuent devant la Commission permanente des finances publiques les 28, 29 et 30 mai. Le débat sur l'adoption du principe a lieu devant l'Assemblée nationale, réunie en séance plénière, le

¹ Député libéral de Westmount puis de Westmount–Saint-Louis depuis 1985 président du caucus de l'opposition officielle depuis août 1996. « Jacques Chagnon », *Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/chagnon-jacques-353/biographie.html> (Page consultée le 30 mars 2020).

² Durant les débats autour du projet de loi 80, les audiences publiques sont nommées « consultation générale » et surtout « auditions publiques », ce sont donc ces derniers termes que j'emploierai dans la suite du mémoire. *JDAN*, 16 avril 2002, p. 5571, <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=sv&Session=jd3612se&Section=projlois&Requete=80+-+Loi+sur+la+transparence+et+l%27%c3%a9thique+en+mati%c3%a8re+de+lobbyisme> (Page consultée le 27 mars 2020).

6 juin. L'étude détaillée des articles du projet de loi a lieu devant la Commission permanente des finances publiques les 11 et 12 juin. Enfin, la prise en considération du rapport de la commission des finances publiques sur l'étude détaillée du projet de loi 80 et l'adoption du projet de loi ont lieu le 13 juin devant l'Assemblée nationale réunie en séance plénière, date à laquelle il est sanctionné. Je nommerai indifféremment cette version finale du texte, « la loi » ou « le texte de loi ».

3.1. CONTEXTE DE MISE À L'AGENDA LÉGISLATIF DU PROJET DE LOI 80 : LE LOBBYISME COMME PROBLÈME PUBLIC

La mise à l'agenda et le parcours du projet de loi sont influencés par la conjoncture du moment. Dans quels contextes politique et parlementaire survient donc la mise à l'agenda parlementaire du projet de loi 80 ?

Depuis 1977, la diffusion de l'idéologie néolibérale a modifié le regard sur les relations entre les TCP et les intérêts privés. Cette évolution a forcé une nouvelle reformulation du problème que posent ces relations. Comme nous l'avons vu, en 1977, l'enjeu se présentait comme une lutte éminemment politique contre l'influence des forces financières sur les partis. Après 1980, l'enjeu se reconstruit comme un problème plus technique d'éthique et de déontologie en lien avec la professionnalisation du « lobbyiste ». Par ailleurs, le débat parlementaire se déroule selon les termes de la réglementation issue de la réforme majeure de 1984. Dix-huit ans après, le processus de modernisation et de simplification de l'étude des projets de loi est établi et bien connu des députés. Les commissions parlementaires et leurs rôles respectifs sont désormais ancrés dans les usages. Nous verrons en revanche que le renforcement du pouvoir législatif face à l'exécutif, un objectif essentiel de la réforme de 1984, n'a pas résisté à la tendance de centralisation du pouvoir vers l'exécutif. Ces évolutions ont une influence tant sur l'histoire de la mise à l'agenda du projet de loi 80 que sur son contenu.

3.1.1. Le contexte politique : le néolibéralisme comme nouveau paradigme

Au cours des années 1980 et 1990, plusieurs crises économiques frappent le Québec. Les gouvernements libéraux et péquistes qui se succèdent tentent d'y répondre par des politiques néolibérales, à l'image de nombreux autres gouvernements dans le monde. Plusieurs groupes de pression canadiens, qui « préparent l'ascension du mouvement néolibéral » depuis les années 1970, tels que l'Institut Fraser, prennent alors du galon et l'historien Julien Landry parle de « l'émergence d'une élite économique plus militante s'appuyant sur leurs activités politiques » pour faire triompher « la résurgence du marché comme modèle sociétal » sous les gouvernements Mulroney et Chrétien³. Témoin privilégié de cette évolution, Ghislain Dufour, membre fondateur et ancien président du Conseil du patronat (CPQ) a expliqué comment les revendications néolibérales de son organisation sont peu à peu incluses dans les programmes des différents partis politiques québécois⁴. Les gouvernements péquistes de Lucien Bouchard (1996-2001), puis de Bernard Landry (2001-2003) sont des exemples particulièrement marquants de cette évolution. Cette dernière joue un rôle essentiel dans la construction du problème public du lobbyisme, même si c'est le hasard des événements qui précipite la mise à l'agenda parlementaire du projet de loi 80.

La grande majorité des États occidentaux, dont l'État québécois, ont choisi de répondre à la série de crises économiques des années 1980 et 1990⁵ par un virage néolibéral qui a impliqué des politiques d'austérité économique, de désengagement de l'État et de déréglementation économique. Comme l'affirme Sarra-Bournet, « affaiblis par la récession⁶ », les groupes de pression opposés à cette politique, tels que les syndicats en deviennent « moins revendicateurs » et « plus enclins à accepter les idées » venues de

³ Julien Landry, *Les think tanks et le discours expert sur les politiques publiques au Canada (1890-2015)*, Ottawa, Presses de l'université d'Ottawa, 2021, p. 199 ; Deena White, « Interest Representation and Organisation in Civil Society : Ontario and Quebec Compared », *British Journal of Canadian Studies*, vol. 25, no 2 (automne 2012), p. 199.

⁴ Ghislain Dufour, *Ghislain Dufour témoigne des 30 ans du CPQ : le Conseil du patronat du Québec, 30 ans au cœur de l'action, 1969-1999*, Montréal, Éditions Transcontinental, 2000, p. 139-140, 142-144, 228 ; Landry, « Les sites d'intégration des think... » p. 135.

⁵ Louis Fournier, *Histoire de la FTQ : 1965-1992, la plus grande centrale syndicale au Québec*, Montréal, Québec/Amérique, 1994, p. 170, 182-183, 235, 249, 251 ; Blais, *Québec : quatre siècles d'une capitale*, p. 549 ; Jean-Herman Guay, « Le patronat québécois, 1988-1998 », Robert Boily, dir., *L'année politique au Québec : 1997-1998*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1999, p. 153-159.

⁶ Sarra-Bournet, *Entre corporatisme et libéralisme...* p. 300.

groupes de pression qui leur sont traditionnellement opposés. Selon Louis Bernard⁷, la mondialisation des marchés et le libre-échange ont également contribué à la révision du rôle attribué à l'État :

La mondialisation du commerce et de la culture a fait en sorte que [...] les conditions dans lesquelles l'État peut fonctionner ont été transformées de fond en comble. On s'est mis à parler d'État supplétif ou d'État partenaire. [...] avec l'étendue des marchés, on avait besoin d'uniformiser les règles. Ce qui a donné naissance aux marchés communs et aux zones de libre-échange. [...]. Ces mouvements ont forcé l'État à coordonner son action [...] avec l'entreprise privée [...]. Peu à peu, on a compris que le gouvernement était là pour soutenir, appuyer le développement qui provenait de l'entreprise privée et de la société civile⁸.

Cependant, le néolibéralisme ne se limite pas au désengagement de l'État. Pour le sujet qui nous concerne, il provoque surtout une redéfinition majeure de la relation entre l'appareil public et les intérêts privés organisés. En effet, comme le décrit Deena White, ce qu'elle nomme les « *civil society organisations* » passent dans ce contexte d'une relation de partenariat avec l'État à une relation contractuelle. Ces organisations sont alors vues comme des fournisseurs de prestation de service pour un État qui se décharge de certaines fonctions, notamment en matière de protection sociale. Ces organisations, y compris les organisations communautaires offrant des services sociaux, sont soumises aux logiques du marché et aux mécanismes d'attributions de contrats. White parle même d'« instrumentalisation⁹ » ou d'« oppressive partnerships » pour désigner les relations entre les organismes communautaires et l'État néolibéral. Les relations entre les organisations patronales et l'État évoluent également. Au Québec, la *Loi sur les décrets de conventions collectives* permet d'étendre, par décret du gouvernement, une convention collective « à l'ensemble des établissements d'un territoire donné¹⁰ », permettant ainsi de « normaliser les conditions de travail » et permettant aux salariés des entreprises non syndiquées d'obtenir les mêmes conditions de travail que leurs collègues syndiqués. À

⁷ Ancien haut fonctionnaire au cœur de la Révolution tranquille, candidat à la chefferie du PQ en 2005.

⁸ Michel Sarra-Bournet, *Louis Bernard : entretiens*, Montréal, Boréal, 2015, p. 232-233.

⁹ White, « Interest Representation and Organisation in... », p. 204, 223.

¹⁰ François Delorme, Régis Fortin et Louis Gosselin, « L'organisation du monde patronal au Québec : un portrait diversifié », *Relations industrielles*, vol. 49, no 1 (1994), p. 15.

partir des années 1980, le nombre de ces décrets chute significativement. En dehors des services qu'elles offrent à leurs membres, les organisations patronales québécoises jouent un fort rôle d'influence et de promotion de leurs intérêts auprès des gouvernements. Ces groupes ont donc un rôle politique important au cours de la période¹¹.

Au Québec, où la résistance aux politiques néolibérales est plus forte que dans le reste du Canada au cours des années 1990, les organismes de la société civile restent des acteurs politiques importants et maintiennent un certain engagement militant autonome. White parle plutôt d'un rapport de « critical collaboration¹² » entre ces organismes de la société civile et l'État québécois. Ce dernier, voulant se servir des organismes communautaires et des syndicats comme des relais de transmission de l'action sociale, reste dans une logique de gestion des rapports de forces entre les différents acteurs de la société civile et le gouvernement. Ce contexte québécois particulier peut être illustré par la tendance « néo-corporatiste » du gouvernement Bouchard à regrouper différents organismes issus de la société civile, dont les syndicats et les associations patronales, autour de tables de négociations organisées par l'État¹³.

Le néolibéralisme est néanmoins bien présent au Québec. L'élection de Robert Bourassa en 1985 se fait autour d'un programme de « privatisation et de déréglementation de l'économie¹⁴ », même si les politiques mises en place ne seront pas aussi drastiques que celles de Thatcher en Grande-Bretagne ou de Reagan aux États-Unis. Il nomme Pierre Fortier ministre délégué à la Privatisation et charge trois groupes de travail, composés d'acteurs issus du milieu des affaires, d'analyser l'action gouvernementale. En 1986, le rapport Gobeil recommande de supprimer 86 organismes d'État. Après de fortes contestations, le gouvernement Bourassa recule et n'en abolit que 18¹⁵. Après le départ de Bourassa, ce sont les néolibéraux convaincus Daniel Johnson, en septembre 1993, puis Jean Charest, en mars 1998, qui dirigent le PLQ. Charest, ancien chef du parti fédéral

¹¹ *Ibid.*, p. 13-15, 20-23, 35.

¹² White, « Interest Representation and Organisation in... », p. 200-202, 215.

¹³ *Ibid.*, p. 224 ; Guay, « Le patronat québécois, 1988-1998 », p. 153-159.

¹⁴ L. Fournier, *Histoire de la FTQ : 1965...*, p. 208.

¹⁵ Selon Dufour, c'est « le rapport Fortier [sur la privatisation qui] est probablement celui qui a donné les meilleurs résultats » ; Blais, *Québec : quatre siècles*, p. 550 ; Dufour, *Ghislain Dufour témoigne...*, p. 234.

progressiste-conservateur, propose même une alliance avec l'Action démocratique du Québec (ADQ), que Mario Dumont refuse¹⁶.

La manière dont est reçu le discours du Conseil du patronat du Québec (CPQ) à partir des années 1980 est un exemple de l'influence grandissante de l'idéologie néolibérale et de ses effets sur l'évolution des relations entre l'État et les divers intérêts privés. La tendance est au désengagement de l'État en faveur d'organismes privés issus de la société civile. Le CPQ, constatant les problèmes que connaît l'État-providence, avance son agenda idéologique et publie des tribunes où il défend la « la liberté d'entreprise, [...] basée sur la liberté d'action, la liberté d'opinion et la liberté d'information¹⁷ ». Dans cette vision néolibérale de la société, l'économie est réservée au secteur privé, l'État se contentant d'être « un agent motivateur, un accompagnateur » qui ne doit pas se « substituer » au secteur privé. Ce rôle passe par l'instauration d'« un environnement fiscal, législatif et réglementaire » qui favorise la compétitivité des entreprises. Ce discours n'est pas nouveau depuis la fondation du CPQ en 1969. En effet, entre 1972 et 1999, le CPQ a fait parvenir « 275 recommandations pour améliorer les finances publiques [et] réduire la charge fiscale des particuliers et des entreprises¹⁸ ». Ce qui change à partir de 1980, c'est la conversion de la plupart des partis politiques québécois aux idées du néolibéralisme. Dès 1982, le gouvernement péquiste est, selon Dufour, « beaucoup plus compréhensif » envers les revendications du monde des affaires¹⁹. Mais le tournant décisif est l'arrivée au pouvoir en janvier 1996 de Lucien Bouchard, dont la carrière politique a débuté au Parti progressiste-conservateur du Canada. Le gouvernement péquiste se rapprochera considérablement des milieux patronaux et de leurs revendications en matière de « réduction de l'État²⁰ ». À partir de 1998, le CPQ organise une campagne publique pour promouvoir l'ALENA dans laquelle Bernard Landry intervient souvent²¹. Dufour écrit : « on vit, sur les mêmes tribunes, le [...] CPQ et M. Bernard Landry, [...] ardent libre-échangiste, s'opposer à des

¹⁶ Julien Béliveau, *Mario Dumont : le pouvoir de l'image*, Montréal, Trait d'union, 2002, p. 166-175.

¹⁷ Dufour, *Ghislain Dufour témoigne des 30...*, p. 139-140, 142-144, 228.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Guay, « Le patronat québécois, 1988-1998 », p. 153-159.

²¹ Michel Vastel, *Landry. Le grand dérangement*, Montréal, Éditions de l'Homme, 2001, p. 267.

syndicalistes²² ». Il affirme que les relations « très tendues » entre « le patronat et M. Parizeau » après la campagne référendaire, se sont « détendues²³ » avec Bouchard.

En effet, le gouvernement Bouchard adopte une politique d'austérité beaucoup plus proche des revendications patronales et coupe fortement dans les dépenses publiques. L'objectif est l'atteinte du déficit zéro dès 1999. Le discours et les premiers succès électoraux de l'ADQ et de son jeune leader, Mario Dumont, chantre des ultra-libéraux, participent également à ce déplacement vers la droite de la scène politique québécoise²⁴. Durant deux décennies, la réduction de la taille de l'État est le thème principal des programmes politiques des péquistes et des libéraux²⁵. Alors que le PQ de Bouchard prend son virage néolibéral, Bernard Landry, alors ministre des Finances, est l'un des ministres les plus actifs de cette évolution²⁶. Malgré des résistances au sein du parti, selon Michel Vastel, Landry a « dompté » le PQ et l'a « converti » à « l'équilibre budgétaire²⁷ ». Pour y parvenir, Landry préfère baisser les dépenses qu'augmenter les impôts.

La politique d'austérité de Landry s'accompagne d'un rapprochement ciblé avec les milieux d'affaires. Landry et son adjoint parlementaire, Gilles Baril, veulent faire de Montréal « un centre mondial du multimédia²⁸ ». Malgré un résultat loin des promesses initiales, la nouvelle « cité du multimédia » attire en deux ans 96 entreprises et 6000 emplois. Par ailleurs, en collaboration avec le fédéral et l'entrepreneur Sylvain Vaugeois, ils arrivent à faire venir Ubisoft, deuxième producteur mondial de jeux électroniques.

²² Dufour, *Ghislain Dufour témoigne des 30...*, p. 152.

²³ Dufour, *Ghislain Dufour témoigne des 30...*, p. 245.

²⁴ L'ADQ obtient 11 % des voix dans la partielle de Laprairie le 19 février 1996, puis 17 % à l'élection partielle de Pointe-aux-Trembles le 9 décembre 1996 et progresse dans les quatre élections partielles du 6 octobre 1997. La popularité du chef Mario Dumont progresse également dans les sondages. Béliveau, *Mario Dumont : le pouvoir de l'image*, p. 150-154, 157, 163, 181, 186.

²⁵ Blais, *Québec : quatre siècles d'une capitale*, p. 550.

²⁶ Plus précisément, Landry est nommé « ministre d'État à l'Économie et aux Finances ; [...] ; ministre des Finances et du Revenu, il est aussi le tuteur de la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDP Capital), d'Investissement Québec, de la Société des Alcools du Québec (SAQ) et de six autres organismes d'État ; ministre de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie, il a la main haute sur sept autres sociétés d'État dont la Société Générale de Financement (SGF) et la série des Innovatech. Et il préside le comité ministériel de l'emploi et du développement économique ! ». Vastel, *Landry*, p. 353-354.

²⁷ Voir notamment les prises de position de Jacques Parizeau, de Louise Harel, de Pauline Marois et d'Andrée Ferretti. *Ibid.*, p. 354, 357, 359-365.

²⁸ *Ibid.*, p. 366-368.

Après la démission de Bouchard comme premier ministre et comme chef du PQ, Bernard Landry remporte la bataille interne qui l'oppose à Pauline Marois. Il devient chef du PQ et premier ministre le 8 mars 2001. Malgré son accession au pouvoir et la bonne santé économique du Québec, la situation politique de Landry n'est pas idéale. Nommé chef du gouvernement en tant que chef du parti majoritaire, il n'a pas la légitimité politique accordée au vainqueur d'une élection générale. De plus, selon Landry, « le parti est à terre²⁹ ». En effet, le PQ a perdu près de 240 000 membres depuis 1980. L'ascension de l'ADQ, qui a choisi de soutenir le oui au référendum de 1995, divise le vote nationaliste sur la droite et les choix économiques de Landry l'ont coupé des soutiens traditionnels du PQ sur la gauche. Des élections partielles en 2001 sont favorables au PLQ qui gagne même le comté de Jonquière, l'ancien fief de Lucien Bouchard. Les sondages sont défavorables au PQ et Landry, qui a pourtant besoin d'une victoire électorale pour asseoir sa légitimité politique, hésite à provoquer des élections générales³⁰. C'est donc un premier ministre fragile politiquement qui entame l'année 2002.

3.1.2. Contexte parlementaire : les réformes des années 1980

Le débat sur le projet de loi 80 survient dans un cadre parlementaire qui a subi une transformation majeure entre 1982 et 1984³¹, culminant avec la « réforme Vaugeois » de 1984. En plus d'améliorer les conditions de travail des députés et de leur personnel³², la réforme de 1984 veut poursuivre « l'autonomisation » de l'administration de l'Assemblée nationale vis-à-vis de l'exécutif, ainsi que la modernisation et la simplification de l'étude des projets de loi. Elle vise également le renforcement du pouvoir législatif en fournissant de nouveaux outils d'initiative parlementaire et de surveillance de l'activité gouvernementale. La simplification et la modernisation des modalités d'adoption des projets de loi, notamment en ce qui concerne le rôle des commissions parlementaires, sont une réussite qui a pour conséquence de réduire la durée des débats.

²⁹ *Ibid.*, p. 404, 406-408, 411, 423-424.

³⁰ Béliveau, *Mario Dumont : le pouvoir de l'image*, p. 231-234 et 241.

³¹ Québec, *La procédure parlementaire du Québec*, p. 45-46.

³² Blais, *Québec : quatre siècles d'une capitale*, p. 526-527, 561-563.

Contrairement à 1977, en 2002, les députés ont eu dix-huit ans pour digérer la réforme. L'interprétation du règlement de l'Assemblée nationale n'est donc plus un facteur de conflit entre les différents acteurs politiques. En revanche, les mesures instaurées pour renforcer le pouvoir des parlementaires n'ont pu freiner le processus de centralisation de l'autorité aux mains de l'exécutif et des chefs de partis. Par conséquent, le nombre de députés qui interviennent dans un débat donné a été considérablement réduit et toute forme de dissidence vis-à-vis des lignes de parti a été largement effacée. En effet, on ne constate que dix votes de dissidences entre 1985 et 1995, puis aucun jusqu'en 2005³³.

La réforme de 1984 a modernisé et simplifié l'étude des projets de loi. Désormais, l'adoption d'un projet de loi se déroule en cinq étapes principales : la présentation et l'adoption du principe, qui se déroulent en séance plénière de l'Assemblée nationale ; l'étude détaillée des articles, qui se déroule en commission parlementaire ; la prise en considération du rapport de la commission et l'adoption, qui se déroulent en séance plénière de l'Assemblée nationale³⁴. J'utiliserai donc ces termes dans le présent chapitre³⁵. De plus, l'adoption d'un calendrier à date fixe permet, entre autres, d'éviter les sessions à rallonge comme on a pu le voir en 1977. Les débats en commission, souvent plus longs, peuvent quant à eux se tenir toute l'année³⁶.

Les commissions parlementaires connaissent aussi une restructuration importante. Avant 1984, les commissions étaient basées sur la structure du gouvernement : chacune des 27 commissions était reliée à un ministère, « ne se réunissaient qu'à l'initiative du leader du gouvernement et n'avaient, en pratique, aucune autonomie³⁷ ». À partir de 1984, les commissions s'organisent autour de huit grands « secteurs de l'activité étatique³⁸ » auxquels s'ajoutent la Commission de l'Assemblée nationale et la Sous-commission de la

³³ Massicotte, *Le Parlement du Québec de...*, p. 222-223, 225-227.

³⁴ Québec, *La procédure parlementaire du Québec*, p. 424.

³⁵ Avant 1984, la présentation, l'adoption du principe et l'adoption du projet de loi étaient nommées 1^e lecture, 2^e lecture et 3^e lecture.

³⁶ Québec, *La procédure parlementaire du Québec*, p. 47, 231, 233.

³⁷ *Ibid.*, p. 502.

³⁸ La Commission des institutions ; la Commission du budget et de l'administration ; la Commission des affaires sociales ; la Commission de l'économie et du travail ; la Commission de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation ; la Commission de l'aménagement et des équipements ; la Commission de l'éducation et de la main-d'œuvre et la Commission de la culture. *Ibid.*, p. 503.

réforme parlementaire. En 1997, le nombre de commissions permanentes passe à neuf³⁹. Avant 1984, les députés changeaient de commission en fonction des projets de loi sur lesquels ils désiraient intervenir. Désormais, la composition des commissions parlementaires est fixe. La réforme entraîne également une réduction du nombre de députés par commission. Le nombre de députés peut varier de 15 à 21 membres à partir de 1984, puis de 10 à 12 membres à partir de 1997. C'est la Commission de l'Assemblée nationale qui désigne les députés composant les différentes commissions sectorielles et qui fixe le calendrier des travaux : six députés sont issus de la majorité parlementaire et quatre de l'opposition officielle. Aucun ministre ne peut être membre d'une commission parlementaire à part les rapporteurs officiels des projets de loi. Les commissions sont organisées autour d'un comité directeur fixe, composé d'un président et d'un vice-président élus pour deux ans et d'un secrétaire⁴⁰. Désormais, les députés ne peuvent plus changer de commissions en cours de session. Cette stabilité facilite le développement d'une « expertise » des députés dans certains domaines précis. La spécialisation des députés et le nombre réduit de députés rendent les travaux plus efficaces et facilitent la collaboration grâce à un climat moins conflictuel⁴¹. J'évoquerai cet apaisement du débat parlementaire durant ce chapitre.

Les éléments les plus importants de la réforme parlementaire sont le rôle accru et la plus grande autonomie des commissions parlementaires. Elles ont désormais un rôle de vérification des règlements, des engagements financiers adoptés par l'exécutif et l'administration d'État et de « la gestion des organismes publics⁴² ». Les commissions peuvent également se saisir d'un « mandat d'initiative » sur les problèmes publics de leurs choix. Le mandat est mis en place par une motion d'un de ses membres, adoptée à la majorité simple de chacun des groupes parlementaires. La commission possède « une autonomie complète⁴³ » quant au déroulement du mandat et aux moyens requis.

³⁹ La Commission des institutions ; la Commission des finances publiques ; la Commission des affaires sociales ; la Commission de l'économie et du travail ; la Commission de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation ; la Commission de l'aménagement du territoire ; la Commission de l'éducation ; la Commission de la culture et la Commission des transports et de l'environnement. *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*, p. 192, 502, 514-517 ; Blais, *Québec : quatre siècles d'une capitale*, p. 559-560.

⁴¹ Québec, *La procédure parlementaire du Québec*, p. 502-504.

⁴² *Ibid.*, p. 46, 524.

⁴³ *Ibid.*, p. 524 ; Blais, *Québec : quatre siècles d'une capitale*, p. 559-560.

À la suite de ces différentes réformes, le rôle du député se diversifie. Il n'est plus seulement un législateur, il est également désormais un « contrôleur des activités gouvernementales⁴⁴ ». Les députés ont obtenu un réel pouvoir de surveillance de l'action gouvernementale et de l'administration d'État, notamment en matière de gestion des finances publiques. Ce pouvoir se renforce dans les décennies suivantes. En 1993, les commissions obtiennent un renforcement du contrôle parlementaire sur la gestion financière des organismes publics. En 1997, la Commission de l'administration publique est créée, commission devant laquelle les sous-ministres et les dirigeants des organismes publics sont auditionnés⁴⁵.

Cependant, une tendance lourde oriente la démocratie parlementaire québécoise vers une centralisation du pouvoir autour de l'exécutif et des directions de parti. Les réformes visant à renforcer l'autonomie du pouvoir législatif vis-à-vis du calendrier et des directives du pouvoir exécutif n'ont pas réussi à renverser cette tendance de fond. Le mandat d'initiative sur l'examen de l'activité du lobbying au Québec, que je vais évoquer plus loin, en est d'ailleurs un bon exemple. Les pratiques parlementaires ont donc eu raison des bonnes intentions de la réforme. Les commissions utilisent peu leurs nouveaux pouvoirs et le gouvernement garde la mainmise sur le déroulement des travaux. L'essentiel des travaux des commissions se limite encore aux consultations publiques et à l'étude détaillée des projets de loi et des crédits budgétaires plutôt qu'à la prise d'initiative autonome sur l'étude de problèmes publics⁴⁶, qu'un rapport de 1985 décrivait pourtant comme « l'élément capital de la réforme parlementaire⁴⁷ ». Entre 1984 et 2007, seulement 74 mandats d'initiatives ont vu le jour, c'est-à-dire à peine plus de trois mandats par an qui ont accaparé seulement 5 % du temps de travaux des commissions⁴⁸. De plus, les débats ayant lieu au cours de ces mandats n'échappent pas à la discipline de parti, comme nous le constaterons sur la question de la réglementation du lobbying.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 413.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 560.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Massicotte, *Le Parlement du Québec de...*, p. 234.

⁴⁸ *Ibid.*

L'autre tendance lourde du parlementarisme québécois est la réduction du nombre et du temps des débats. La « compression⁴⁹ », pour reprendre les mots de l'historien Louis Massicotte, se poursuit donc avec la réforme de 1984. L'utilisation de « la suspension des règles pour raison d'urgence » ou « motion d'urgence », qui permet de réduire significativement la durée des débats, se généralise. Entre 1990 et 2007, on l'applique à 135 mesures, et sur 28 projets de loi durant le seul mois de juin 1992.

3.1.3. L'influence du contexte législatif nord-américain sur le projet de loi 80

Plusieurs facteurs influencent la mise à l'agenda parlementaire, le cadrage du débat autour du projet de loi 80 et le contenu même du projet de loi. Depuis le milieu des années 1990, on assiste à l'émergence de la question du lobbying comme un problème public dans l'ensemble de l'Amérique du Nord. Ainsi plusieurs États se dotent de législations encadrant la pratique du lobbyisme, dont plusieurs mesures se retrouveront dans le projet de loi québécois.

Aux États-Unis, la loi fédérale de 1946 sur l'enregistrement des lobbyistes⁵⁰ est renforcée en 1995 par l'adoption du *Lobbying Disclosure Act*. Cette loi « impose des mesures plus rigoureuses en matière d'enregistrement⁵¹ » et oblige la production de rapports auprès du Congrès fédéral. L'ensemble des États américains et même certaines villes telles que Los Angeles possèdent également leurs propres législations plus ou moins sévères sur le lobbying. Les lois nord-américaines cherchent avant tout à divulguer les

⁴⁹ *Ibid.* p. 207-208, 210.

⁵⁰ Tel qu'évoqué au premier chapitre, certains analystes attribuent la précocité de la loi fédérale américaine aux particularités du système politique fédéral des États-Unis. Ils jugent que cette loi était rendue « peu efficace » du fait des jurisprudences « étroites » et « restrictives » établies par les tribunaux américains puisque seuls 30 % des lobbyistes en activité auprès du gouvernement fédéral américain étaient inscrits. Montpetit, « Pour en finir avec le... », p. 91-112 ; Martin Rochefort, *Réglementer le lobbying au Québec ? Document d'information préliminaire*, Québec, Service de la recherche Bibliothèque de l'Assemblée nationale, 1997, p. 2-3, 16-18 ; Québec, *Notes complémentaires sur l'activité du lobbying aux États-Unis et en Europe*, Québec, Service de la recherche, Bibliothèque de l'Assemblée nationale, 1997, p. 2-3.

⁵¹ Dans son rapport réalisé dans le cadre du mandat d'initiative sur l'encadrement du lobbyisme, Rochefort explique que la vieille loi fédérale américaine de 1946 « s'est avérée peu efficace » et a perdu de sa rigueur au fil des jurisprudences puisqu'avant la nouvelle loi de 1995, « moins de 4000 lobbyistes » sur 13500 étaient enregistrés. Rochefort, *Réglementer le lobbying au Québec...* p. 16.

noms des lobbyistes et les sommes qu'ils investissent pour faire pression sur les TCP, mesures qui se retrouvera dans le projet de loi 80.

Au Canada, une loi fédérale adoptée en 1989 est renforcée en 1995. D'une part, cela démontre qu'il y a un contexte favorable à l'adoption de telles lois au Québec. Des lois similaires sont d'ailleurs adoptées en 1998 en Ontario, puis en 2001 en Nouvelle-Écosse et en Colombie-Britannique⁵². Hugh Garnet Thorburn attribue la mise à l'agenda parlementaire de la loi fédérale à l'influence du néolibéralisme sur l'État canadien au tournant des années 1980⁵³. Je reprends en partie cette analyse à propos de la nature du contenu du projet de loi québécois et des débats qui entourent son adoption. D'autre part, on constate plusieurs points communs entre la loi fédérale canadienne et le projet de loi 80. La définition très large du lobbyisme dans la loi canadienne, qui englobe l'ensemble des organismes issus de la société civile, sera également adoptée au cours du débat sur le projet de loi 80. Dans les deux cas, la définition du lobbyisme établit *a priori* la légitimité politique du lobbyisme, la classification des lobbyistes en trois catégories séparées et la prépondérance de la notion de transparence. Sur le plan des mesures concrètes, on retrouve également l'enregistrement obligatoire des lobbyistes dans un registre public. Le 28 mai 2002, durant les auditions publiques, le rapporteur du projet de loi Paul Bégin affirme d'ailleurs devant la commission : « ce que nous avons fait, ce n'est pas réinventer la roue, c'est reprendre essentiellement la loi fédérale, et nous l'avons rendue à certains égards plus précise, plus détaillée, mais c'est essentiellement la même loi⁵⁴ ».

3.1.4. Les précédents québécois : l'éthique et la déontologie au programme

Le cadrage du problème public que représentent les relations entre les TCP et les intérêts privés organisés a évolué entre 1977 et 2002. En Amérique du Nord, l'enjeu tend à se cristalliser autour de la question du lobbying au tournant des années 1990, un cadrage lui-même influencé par le vocabulaire, devenu en vogue, de l'éthique publique. Au

⁵² *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84.

⁵³ Hugh Garnet Thorburn, « Les groupes d'intérêt et le système parlementaire canadien », Réjean Pelletier et Manon Tremblay, dir., *Le système parlementaire canadien*, Presses de l'Université Laval, 1996, p. 131, cité dans Rochefort, *Réglementer le lobbying au Québec...*, p. 20.

⁵⁴ *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84.

Québec, Lucien Bouchard annonce dans son discours d'ouverture de session, le 25 mars 1996, que le gouvernement péquiste veut s'attaquer au problème « de probité⁵⁵ » à travers, d'une part, le projet de loi 131 sur l'éthique des TCP et, d'autre part, la question du lobbying. Le projet de loi 131 est adopté en mars 1997. Deux mois plus tard, en mai 1997, la Commission des finances publiques se dote d'un mandat d'initiative sur l'étude du lobbyisme qui se déroule sur sept séances, étalées sur trois ans. Ayant pour but de déterminer l'ampleur du lobbyisme au Québec et de proposer une éventuelle réglementation, le mandat se termine en juin 2000 sur un double échec : les acteurs mobilisés dans le débat constatent l'impossibilité de mesurer le phénomène et aucune loi n'est recommandée. Ce sont finalement des événements très particuliers, évoqués en ouverture de chapitre et sur lesquels je reviendrai, qui mèneront à la mise à l'agenda parlementaire du projet de loi 80 moins de deux ans plus tard, en avril 2002.

Ces travaux parlementaires des années 1990 ont eu une influence notable sur le cadrage et le contenu du projet de loi 80. On y retrouve déjà l'effacement progressif de l'enjeu politique au profit des enjeux éthiques et déontologiques. Ces travaux atténuent aussi considérablement la remise en question de la légitimité du lobbyisme, qui les avait pourtant inspirés. Le problème de l'égalité d'accès des citoyens à l'État laisse la place à la question du comportement moral des individus lobbyistes et de la réglementation de leur profession. Il vaut donc la peine de s'intéresser en détail à l'histoire de ces travaux.

En 1996, la présentation du projet de loi 131, *Loi modifiant la Loi sur le ministère du Conseil exécutif et d'autres dispositions législatives concernant l'éthique et la déontologie*, dont le rapporteur est déjà Paul Bégin, vise à agir sur « l'éthique et la déontologie » et à reconstruire un « lien de confiance entre l'État et les citoyens » en contrôlant le comportement des TCP à travers un encadrement déontologique. Le projet de loi est d'abord présenté par le premier ministre Parizeau, le 15 décembre 1995⁵⁶. Après

⁵⁵ *JDAN*, 25 mars 1996, p. 2-11, <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=sv&Session=jd3512se&Section=sujets&Requete=Discours+d%27ouverture> (Page consultée le 1er novembre 2020).

⁵⁶ *JDAN*, 15 décembre 1995, p. 5972, [http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=sv&Session=jd3511se&Section=projlois&Requete=131+-+Loi+modifiant+la+Loi+sur+le+minist%e3%a8re+du+Conseil+ex%e3%a9cutif+concernant+l%27%e3%a9thique+et+la+d%e3%a9ontologie+\(1995\)](http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=sv&Session=jd3511se&Section=projlois&Requete=131+-+Loi+modifiant+la+Loi+sur+le+minist%e3%a8re+du+Conseil+ex%e3%a9cutif+concernant+l%27%e3%a9thique+et+la+d%e3%a9ontologie+(1995)) (Page consultée le 1er novembre 2020).

la démission de ce dernier en janvier 1996, Paul Bégin devient le rapporteur du projet de loi⁵⁷. Il est adopté le 18 mars 1997 et sanctionné deux jours plus tard⁵⁸. Alors que la loi de 1977 avait soulevé le problème des relations entre les TCP et les groupes d'intérêts organisés sous l'angle politique de la légitimité des élus, le projet de loi 131 l'aborde plutôt sous un angle éthique et déontologique. Il s'agit d'un virage vers le comportement individuel du TCP, vers la normalisation des relations entre les TCP et les intérêts privés si celles-ci sont divulguées, et vers une définition minimale de ce qu'est une relation illégitime (qu'il n'y ait aucun conflit d'intérêts entre le mandat d'un TCP et une rémunération privée). Malgré ce recadrage, ses fondements restent vagues et son champ d'application est limité, puisqu'il n'engage pas la société civile.

L'autre pan du problème de « probité⁵⁹ » évoqué par Bouchard est le lobbying. Il paraît évident que ce souci prend racine dans le contexte du projet de loi 131. Bouchard lui-même fait le lien entre les deux questions, les traitant comme les deux versants du problème de l'éthique publique⁶⁰. Le 6 mai 1997, sous la présidence du péquiste Jacques Baril, la Commission des finances publiques adopte une motion qui lui « donne un mandat d'initiative ayant pour but l'examen de l'activité du lobbying au Québec⁶¹ ». Le mandat a pour but de cerner le phénomène du lobbying au Québec et d'en « identifier les moyens, les pratiques et les formes ». La commission devra ensuite déterminer les « mérites » et les « risques » associés au lobbying. Elle doit également établir un état des législations et des « règles » adoptées dans le monde pour encadrer la pratique. Enfin, après avoir « consulté les professionnels » du milieu, elle devra proposer « un encadrement » si elle l'estime nécessaire. Fin octobre 1997, la commission précise le calendrier des travaux, prévoyant la commande de rapports à des universitaires et une première mise au point à

⁵⁷ Élu député du PQ dans Louis-Hébert en 1994, il devient ministre de la Justice dans le cabinet Parizeau et conserve son poste dans le cabinet Bouchard. *JDAN*, 20 février 1996, p. 1-72.

⁵⁸ *JDAN*, 18 mars 1997, p. 5264-5267 ; *Loi modifiant la loi sur le ministère du Conseil exécutif et d'autres dispositions législatives concernant l'éthique et la déontologie*, Lois du Québec 1997, c. 6, p. 229.

⁵⁹ *JDAN*, 25 mars 1996, p. 2-11.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Commission des finances publiques [Ci-après CFP], « Procès-verbal. Séance du mardi 6 mai 1997 », *Mandat d'initiative sur l'examen de l'activité du lobbying au Québec*, Québec, Secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale du Québec, 1997, p. 3-4.

l'été suivant⁶². On remarque que les acteurs politiques présents en début de mandat sont, sinon des poids lourds, loin d'être des députés d'arrière-ban (*cf.* annexe 2). On peut en déduire que ce mandat est pris au sérieux par les deux partis. Le premier objectif de la commission est de mettre à jour l'ampleur du phénomène au Québec dont on ne semble pas connaître la portée. On remarque que la commission, dès la première séance, affirme que le lobbying est un « risque » malgré son caractère, pour le moment sinon légitime, du moins « méritoire⁶³ ». La dimension déontologique du problème est abordée sous l'angle de la consultation des « professionnels » du milieu. La nature et même la nécessité du contrôle ne sont pas déterminées. Les acteurs laissent donc la porte ouverte à des encadrements de type légal, réglementaire ou auto-réglementaire. À cet instant, la légitimité politique du lobbyisme ne semble pas encore totalement établie alors que se mélangent des préoccupations politiques, éthiques et déontologiques.

Entre décembre 1997 et juin 1998, la commission entame son tour d'horizon du phénomène lobbyiste au Québec et des débats législatifs sur le sujet, notamment aux États-Unis et en Ontario. L'étude de Michel Dion, professeur à l'Université de Sherbrooke et spécialiste en éthique des organisations, déposée en décembre 1997, annonce l'orientation éthique des futurs débats⁶⁴. Le rapport de l'avocate Nicole Vallières, déposé en avril 1998, affirme, quant à lui, que les lois et les règlements en place au Québec, dont le projet de loi 131, sont suffisants pour assurer la « probité » du « personnel administratif et des élus⁶⁵ », préfigurant le renoncement des députés à légiférer sur le sujet.

Lors de la séance du 11 juin 1998, un rapport d'étape est déposé. Le vocabulaire utilisé dans ce rapport montre que le lobbyisme est encore posé comme un problème : on parle des « courtiers d'influence⁶⁶ » et des « risques », des « pratiques douteuses » et des « scandales » associés au lobbyisme. Cependant, la solution à adopter pour y répondre n'est pas clairement définie. Le rapport évoque des « règles éventuelles » et un

⁶² CFP, « Séance du mercredi 29 octobre 1997 », *Mandat d'initiative sur l'examen de l'activité du lobbying au Québec*, Québec, Secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale du Québec, 1997, p. 3.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ CFP, « Rapport d'étape sur les travaux de la Commission relatifs à l'examen de l'activité du lobbying au Québec », *Mandat d'initiative sur l'examen de l'activité du lobbying au Québec*, Québec, Secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale du Québec, 1998, p. 2-3.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 3-4 et 6.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 1-2, 5, et 7-8.

« encadrement [...] plus strict⁶⁷ », certes, mais dont on ne précise pas la nature exacte, si ce n'est pour envisager un « mécanisme d'autoréglementation » au cours du débat en commission. De plus, le rapport précise qu'une simple limitation du lobbyisme « irait fort probablement à l'encontre des chartes québécoise et canadienne des droits et libertés⁶⁸ ». Alors qu'une menace de contestation judiciaire n'avait pas effrayé outre mesure le gouvernement péquiste en 1977⁶⁹, est-il possible que la charte canadienne de 1982 ait rendu cette menace plus réelle ?

Ce contraste entre une relation clairement posée comme « problématique » et des solutions qui restent à définir repose peut-être dans la difficulté que semble éprouver la commission à « caractériser » la pratique du lobbyisme au Québec. Les membres de la commission ont assisté à des « colloques », demandé des synthèses et des « études » universitaires, « exploré » la « pratique et les règles » à l'étranger, « consulté » et « rencontré » des législateurs à l'extérieur du Québec. Rien n'y fait : « le recensement de la littérature sur ce sujet de même que la consultation des principaux spécialistes nous permettent difficilement de mesurer précisément l'ampleur réelle du phénomène au Québec⁷⁰ ». Seules certitudes : le lobbyisme est en progression et touche toutes les sphères de l'État québécois, tant au niveau des élus que de l'administration.

Le recadrage est tel dans le discours des parlementaires et des experts qu'en 1998, même la très politique loi sur le financement des partis politiques de 1977 est présentée rétrospectivement comme une loi « éthique » visant strictement le comportement individuel des TCP, à savoir : « un instrument législatif [...] assurant une plus grande probité [...] des élus⁷¹ ». De même, l'acte de « divulgation », qui se voulait un outil au service des buts politiques de la loi de 1977, devient en 1997 un « devoir de transparence », un principe éthique qui se suffit à lui-même. Qui n'adopterait pas un comportement éthique en sachant que ses manquements à la morale publique vont être dévoilés ? La « recherche de la transparence » « justifie » à elle seule l'adoption d'une

⁶⁷ *Ibid.*, p. 1-3 ; CFP, « Séance du jeudi 11 juin 1998 », *Mandat d'initiative sur l'examen de l'activité du lobbying au Québec*, Québec, Secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale du Québec, 1998, p. 3.

⁶⁸ CFP, « Rapport d'étape sur les travaux... », p. 4.

⁶⁹ Intervention de Lavoie en 2^e lecture du projet de loi 2. *JDAN*, 11 juillet 1977, p. 1926-1958.

⁷⁰ CFP, « Rapport d'étape sur les travaux... », p. 1-4.

⁷¹ *Ibid.*, p. 4-7, 21.

réglementation du lobbyisme. Selon la commission, le motif principal qui justifie l'encadrement du lobbyisme est un motif éthique : « la transparence ». Dans un second temps, et « dans une moindre mesure⁷² », la commission évoque également un motif politique : l'équité d'accès aux représentants de l'État. Le problème politique de l'égalité d'accès aux TCP est donc mis au second plan.

Enfin, dans son analyse de l'encadrement du lobbyisme dans le monde, la commission met en parallèle « deux grandes approches⁷³ » réglementaires : la voie législative américaine et la voie déontologique européenne. C'est cette deuxième solution que semble envisager la commission qui propose de « soumettre à la consultation publique une proposition visant à analyser l'opportunité d'un encadrement de l'activité du lobbying par un mécanisme d'autoréglementation⁷⁴ ». La voie législative semble donc de plus en plus écartée par les parlementaires.

Des élections générales ont lieu le 30 novembre 1998 et la composition de la Commission des finances publiques est modifiée. Le péquiste Sylvain Simard en devient président et le libéral Russel Williams, vice-président. Lors de la séance du 2 juin 1999, les membres de la commission renouvellent le mandat d'initiative et décident de nommer un Comité sur l'examen de l'activité du lobbying au Québec, composé de fonctionnaires. Son mandat est d'élaborer une « proposition d'encadrement » adapté à la situation québécoise qui reposerait sur un registre des lobbyistes et un « code d'éthique » d'ici « fin septembre 1999⁷⁵ ».

Le 10 novembre 1999, le comité dépose son rapport qui est discuté par la commission. Or, le comité recommande de ne pas légiférer sur la question du lobbyisme. Dans un premier temps, il semble pourtant reprendre l'idée du *Rapport d'étape* de la commission sur la « problématique » du lobbying. À la première page, on retrouve les

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*, p. 5.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ CFP, « Comité sur l'examen de l'activité du lobbying au Québec. Bilan des travaux », *Mandat d'initiative sur l'examen de l'activité du lobbying au Québec*, Québec, Secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale du Québec, 1999, p. 9 ; CFP, « Procès-verbal. Séance du mercredi 2 juin 1999 », *Mandat d'initiative sur l'examen de l'activité du lobbying au Québec*, Québec, Secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale du Québec, 1999, p. 1-2.

termes : « pratiques douteuses » et « scandales⁷⁶ ». Cependant, très vite, le comité commence une argumentation qui vise à convaincre les députés de la commission de l'inutilité d'une législation restreignant la pratique du lobbying au Québec. Littéralement, il ne voit pas le problème. Tout d'abord, le comité insiste sur « l'insuffisance de données⁷⁷ » recueillies. Certes, il admet que le « caractère occulte » du lobbying « nuit à la capacité de cerner l'ampleur de cette pratique⁷⁸ ». Mais le problème évoqué dans les premières lignes ne semble pas l'inquiéter outre mesure puisqu'il constate « l'absence de situations concrètes faisant état de lacunes importantes au niveau de l'éthique » en matière de « représentation » auprès des TCP. Rien d'étonnant, puisque le Québec s'est doté d'un cadre législatif suffisant en matière d'« assainissement des mœurs politiques⁷⁹ ». Le comité juge donc « inutile ou futile la volonté de discipliner les rapports entre les groupes et les titulaires de charges publiques⁸⁰ ». La légitimité politique étant admise *a priori*, la réglementation doit se contenter d'endiguer les comportements immoraux individuels. Si le problème politique de l'inégalité d'accès au politique que pose le lobbying est brièvement évoqué, il ne représente pas un principe sur lequel devrait s'appuyer une éventuelle réglementation⁸¹. Si la commission devait décider de passer outre ce rapport et recommander de légiférer, le comité recommande alors de suivre le modèle des projets de loi fédéral et ontarien et de lister les différentes activités de lobbying devant faire l'objet d'un contrôle, puisqu'il est « plus facile de définir le lobbyiste par les activités qu'il pratique que par la nature de sa profession⁸² ».

La réaction des députés est contrastée. Les députés péquistes et libéraux se disent « très déçus⁸³ » des conclusions. Cependant, le député péquiste François Gendron travaille déjà à une porte de sortie pour le gouvernement. Le mandat est retiré au comité pour être confié aux membres de la direction de la commission (président, vice-président et

⁷⁶ CFP, « Comité sur l'examen de l'activité... », p. 1.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 1-4, 6-7, 21.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Contrairement à la transparence, la prévention et la liberté de participation à la vie politique.

⁸² CFP, « Comité sur l'examen de l'activité... », p. 5 et 20.

⁸³ CFP, « Séance du mercredi 10 novembre 1999 », *Mandat d'initiative sur l'examen de l'activité du lobbying au Québec*, Québec, Secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale du Québec, 1999, p. 2-3.

secrétaire), auxquels viennent s'ajouter le libéral Cosmo Maciocia et des recherchistes de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale. En revanche, Gendron se dit en accord avec l'idée d'ériger la « transparence » en principe fondateur de toute réglementation sur le lobbying. Il souligne « certains éléments qui lui apparaissent intéressants » dans le rapport du comité, notamment en ce qui concerne la « liberté de participation à la vie politique » et la « simplicité administrative⁸⁴ ». Signe de la généralisation des idées néolibérales : en 1977, ces termes se retrouvaient essentiellement dans la bouche des députés libéraux. Par ailleurs, le comité lui-même fait le lien entre le néolibéralisme et la notion de transparence : « Ce besoin [de transparence] s'explique, [...], par l'allègement des structures de l'État qui supposent le développement de rapports plus étroits entre les secteurs public et privé⁸⁵ ».

Au printemps 2000, alors que le président péquiste Simard tente d'abord de garder le cap⁸⁶, le front favorable à une loi sur le lobbying s'effrite peu à peu. À la séance du 16 juin 2000, les députés péquistes s'absentent et les députés libéraux, sur ordre de leur caucus, votent pour mettre fin au projet⁸⁷. Le mandat d'initiative sur l'examen de l'activité du lobbying au Québec, qui aura duré plus de trois ans, prend donc fin sans donner lieu à des recommandations. La présence d'une majorité de députés libéraux à cette dernière séance témoigne vraisemblablement d'une entente tacite entre les deux partis. Le PQ a probablement décidé de renoncer à un encadrement législatif du lobbying et a demandé au PLQ, opposé à un encadrement légal, de porter l'odieux de la fin du mandat d'initiative. La triste fin du mandat d'initiative illustre les conclusions de Massicotte sur la réforme de 1984 : initialement prévus pour leur assurer plus d'autonomie, les mandats d'initiative ne permettent pas aux parlementaires de se détacher des lignes de partis.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ CFP, « Comité sur l'examen de l'activité... », p. 2.

⁸⁶ CFP, « Séance du mercredi 24 mai 2000 », *Mandat d'initiative sur l'examen de l'activité du lobbying au Québec*, Québec, Secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale du Québec, 2000, p. 1-2.

⁸⁷ CFP, « Séance du vendredi 16 juin 2000 », *Mandat d'initiative sur l'examen de l'activité du lobbying au Québec*, Québec, Secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale du Québec, 2000, p. 1-2.

3.2. MISE À L'AGENDA ET HISTOIRE DU PROJET DE LOI 80

Comme nous l'avons vu, le mandat d'initiative sur l'examen de l'activité du lobbying au Québec débouche sur une impasse en juin 2000. Cependant, les scandales qui touchent le gouvernement Landry en janvier 2002 relancent très rapidement la mise à l'agenda parlementaire d'un projet de loi sur le lobbyisme. Malgré cette naissance opportuniste dans un climat de scandale, dénoncée avec vigueur par l'opposition libérale, le parcours parlementaire du projet de loi 80 est beaucoup plus apaisé que celui du projet de loi 2. Très vite, le débat, apaisé sur la forme et sur le fond, marqué par le bipartisme et la centralisation autour des exécutifs partisans, se résume à un face à face entre le péquiste Paul Bégin et le libéral Jacques Chagnon.

3.2.1. Un projet de loi né dans les scandales

Le 8 mars 2001, Landry devient premier ministre. S'il accepte de confier l'Économie et les Finances à son ancienne adversaire à la chefferie du PQ, Pauline Marois, il « impose⁸⁸ » son ami Gilles Baril à l'Industrie et aux Régions. Mario Dumont, alors chef et député de l'Action démocratique du Québec (ADQ), les nomme les « deux ministères à subventions⁸⁹ ». En effet, de décembre 2001 à janvier 2002, des rumeurs de « favoritisme », de « patronage » et de « trafic d'influence⁹⁰ » tournent déjà autour de la

⁸⁸ Baril travaille auprès de Landry à partir de 1985 comme attaché parlementaire puis comme ministre dans le cabinet Landry. À la suite du scandale Oxygène 9, il démissionne comme ministre en février 2002, puis comme député en mai. Il était aussi chargé de l'organisation électorale du PQ. Paul Bégin, *À la recherche d'un pays. Mémoires d'un militant (1962-2002)*, Québec, GID, 2020, p. 643-645 ; Denis Lessard, « Un lobbyiste monnaie grassement ses accès auprès du ministre Baril », *La Presse*, 17 janvier 2002, p. A1-A2.

⁸⁹ Béliveau, *Mario Dumont : le pouvoir de l'image*, p. 242.

⁹⁰ Bégin, *À la recherche d'un pays...*, p. 645.

garde rapprochée de Landry : le ministre et organisateur électoral Gilles Baril, le lobbyiste André Desroches⁹¹ et le directeur général du PQ, Raymond Bréard⁹².

Alors que le ministre Baril et son ami lobbyiste Desroches sont en vacances ensemble au Mexique, un article de Denis Lessard dans *La Presse* du 17 janvier 2002 révèle le pot aux roses. Lessard explique que les lobbyistes et anciens collaborateurs péquistes Bréard et Desroches ont servi de « facilitateurs » pour leurs clients en leur permettant d’approcher le ministre Baril et d’obtenir des subventions. Associés dans la firme de lobbyistes Oxygène 9, ils se faisaient payer en « pourcentage [...] des subventions touchées⁹³ ». Moyennant 1000 dollars et la facture du restaurant, ils organisaient également des soupers où leurs clients rencontraient des présidents de société d’État. Le ministre de l’Éducation Sylvain Simard, un « proche lieutenant » de Landry, est inquiet pour avoir recommandé les services d’Oxygène 9 en présence d’un député libéral⁹⁴. Landry et ses proches auraient ainsi fait « transiter⁹⁵ » des centaines de millions de dollars de subventions à des organismes à but non lucratif et à des organismes publics clients de la firme Oxygène 9. De plus, les subventions en cause sont souvent accordées à des organismes dirigés par des membres ou des proches du PQ. Ainsi, la société de Percival Broomfield, un militant péquiste « employé au bureau du député [...] Claude Cousineau⁹⁶ », a reçu une subvention pour « un événement culturel » de la part du ministère dirigé par Baril. Selon Lessard, Oxygène 9 pourrait avoir servi d’intermédiaire dans l’attribution d’un contrat publicitaire de 5 millions de dollars à la firme LG 2 fondée par Pierre Gauthier, le publicitaire responsable de la campagne référendaire du PQ en

⁹¹ Travaillant avec l’entourage de Landry depuis les années 1980, Desroches œuvre au tournant des années 2000 comme organisateur d’activités de financement et de recrutement. Il a aussi été employé par Landry et Baril comme consultant et organisateur politique. Hugo Roy, « Le cas Oxygène 9 », Note de recherche, École nationale d’administration publique, Montréal, 2007, p. 20-21 ; Lessard, « Un lobbyiste monnaie... », p. A1.

⁹² Cet ami et ancien organisateur de la course à la chefferie de Landry en 1985 devient son conseiller puis son chef de cabinet au ministère des Finances entre 1994 et 1998, date à laquelle il devient lobbyiste. En 2001, il devient directeur général du PQ. Roy, « Le cas Oxygène 9 », p. 20-21.

⁹³ Lessard, « Un lobbyiste monnaie... », p. A1-A2 ; Jean-Jacques Samson, « Lobby ou manque d’éthique ? », *Le Soleil*, 12 février 2002, p. A12.

⁹⁴ Béliveau, *Mario Dumont : le pouvoir de l'image*, p. 244.

⁹⁵ Lysiane Gagnon, « La république des copains », *La Presse*, 16 février 2002, p. A19 ; Lessard, « Un lobbyiste monnaie... », p. A2.

⁹⁶ Pascale Breton, « Des semaines éprouvantes pour Baril », *La Presse*, 13 février 2002, p. A3.

1995⁹⁷. Le scandale touche aussi les libéraux. L'organisateur libéral Pierre Bibeau est mis en cause comme directeur de la Société du Parc des Îles. Moyennant une rétribution de 300 000 dollars, l'organisme a reçu 1,5 million de dollars grâce à l'intervention d'Oxygène 9⁹⁸.

Le scandale remet sur les feux de la rampe le problème du lobbyisme, notamment son caractère occulte. Dans les jours qui suivent les révélations, des voix se font entendre pour réclamer une loi sur le lobbyisme. Mario Dumont veut « régler cette pratique dans les meilleurs délais⁹⁹ ». Jean Charest déclare : « l'approche la plus utile est d'avoir une loi qui force à la transparence¹⁰⁰ ». Dès le 23 janvier, la vice-première ministre Pauline Marois annonce que le Conseil des ministres a décidé de lancer une réflexion sur un projet de loi ou un règlement visant à encadrer le lobbyisme. Paul Bégin et Joseph Facal, le président du Conseil du Trésor, sont chargés de faire des propositions¹⁰¹. Le 28 janvier, Baril lui-même, réagissant aux révélations sur son compte, donne une série d'entrevues dans les médias où il se déclare « partisan comme jamais¹⁰² » d'une loi sur le lobbyisme. Bien que Landry affirme qu'un projet de loi sur le lobbyisme est dans les cartons du gouvernement depuis plusieurs mois, ce sont les scandales qui précipitent sa mise à l'agenda législatif. En effet, Bégin affirme dans ses mémoires qu'un tel projet de loi n'était pas dans ses « plans législatifs pour le printemps 2002 » et que ce sont bien les « événements », qui conduisent finalement aux démissions de Baril et Bréard, « qui en ont été l'initiateur¹⁰³ ».

Mais le mal est fait et les articles de presse se multiplient. De la mi-janvier à la mi-avril, des dizaines d'articles paraissent chaque semaine dans toute la presse. Du 9 au 16

⁹⁷ Lessard, « Un lobbyiste monnaie grassement ses... », p. A2.

⁹⁸ L. Gagnon, « La république des copains », p. A19 ; Lessard, « Un lobbyiste monnaie... », p. A2.

⁹⁹ Norman Delisle, « Landry doit en assumer la responsabilité, dit Dumont », *Le Devoir*, 19-20 janvier 2002, p. A 3.

¹⁰⁰ Sébastien Rodrigue, « Charest appuierait une loi sur le lobbyisme », *La Presse*, 20 janvier 2002, p. A 8.

¹⁰¹ André Duchesne et Denis Lessard, « Québec encadrera le travail des lobbyistes », *La Presse*, 24 janvier 2002, p. A 3 ; Breton, « Des semaines éprouvantes pour Baril... », p. A 3.

¹⁰² Denis Lessard, « Gilles Baril se dit partisan comme jamais d'une loi pour encadrer le lobbying », *La Presse*, 29 janvier 2002, p. A3.

¹⁰³ Il affirme également que les démissions forcées des ministres Jacques Brassard, Guy Chevrette et David Cliche le 29 janvier 2002 et l'avancement du remaniement ministériel, prévu en février, au 30 janvier sont une tentative de Landry pour « faire distraction ». Bégin, *À la recherche d'un pays...*, p. 645, 675.

février, des articles apportent quotidiennement leur lot de révélations¹⁰⁴. Le 9 février, le Conseil exécutif du PQ soutient encore son directeur général, Raymond Bréard, mais le Conseil des ministres le désavoue. Le 11 février, il démissionne. Du côté de l'opposition, le chef du PLQ, Jean Charest, demande une « enquête publique », ce que Landry refuse puisqu'« aucune loi n'a été violée¹⁰⁵ ». Le leader de l'opposition, le député libéral Pierre Paradis, quant à lui, demande que Bréard, Desroches et les ministres Marois, Simard et Baril soient entendus devant une commission parlementaire. Le 12 février, c'est au tour de Baril de démissionner de ces responsabilités ministérielles et d'organisateur électoral¹⁰⁶.

Lors du Conseil national du PQ, qui se déroule les 9 et 10 février, Bernard Landry et André Boisclair annoncent le dépôt d'un projet de loi encadrant le lobbying¹⁰⁷. Le 13 février, Bernard Landry et Paul Bégin annoncent en conférence de presse les principales mesures qui en feront « la loi la plus avancée au monde¹⁰⁸ ». Fait notable, à cette étape, le gouvernement parle de la nomination d'un « conseiller en éthique », chargé de l'application de la loi, et non d'un Commissaire au lobbying comme ce sera le cas dans le projet de loi. De même, Bégin annonce que les ordres professionnels seront soumis à la loi, ce qui ne sera pas le cas dans le texte déposé en avril. Malgré cette annonce, l'opposition libérale continue d'exiger une enquête spécifique sur « l'affaire Bréard¹⁰⁹ ».

¹⁰⁴ Une recherche sur le site de la BANQ avec les mots-clés « Oxygène 9 » et « Bréard » donne un aperçu de la cadence des articles de presse de janvier à octobre 2002 : *La Presse* publie des articles sur le sujet les 17, 18 et 22 janvier. À partir du 9 février, des articles sont publiés quotidiennement. En plus des journaux provinciaux, *La Presse*, *Le Devoir* et *Le Soleil*, la presse régionale publie également des articles avec *Le Nouvelliste* de Trois-Rivières et *La Tribune* de Sherbrooke dès le 9 février. Le 10 février, c'est au tour du *Progrès-Dimanche* de Chicoutimi. Le 12 février, la presse anglophone dénonce à son tour le scandale dans *The Record* de Sherbrooke. Jusqu'au 16 février, les publications s'enchaînent sans interruption. Par la suite, on voit des articles les 19, 20, 22 et 23 février, puis le 9, 10, 12, 14, 18, 19, 22, et 23 mars. Les articles continuent d'affluer les 3, 10, 11, 13 et 16 avril, jour du dépôt du projet de loi 80. Par la suite, le rythme ralentit : des articles sont publiés les 17 et 22 avril, puis les 23, 28 et 29 mai. Après la sanction de la loi sur le lobbying le 13 juin, l'attention retombe et on note la présence d'articles les 25 juin, 04 juillet, 20 et 21 septembre et les 9 et 29 octobre 2002.

¹⁰⁵ Denis Lessard, « Le directeur général démissionne », *La Presse*, 12 février 2002, p. A1-A2.

¹⁰⁶ Valérie Lesage, « Loi sur le lobbying. Camouflage, clame le PLQ », *Le Soleil*, 14 février 2002, p. A3.

¹⁰⁷ Denis Lessard, « Un vent de panique souffle sur le PQ », *La Presse*, 10 février 2002, p. A1-A2 ; Denis Lessard, « Pagaille au PQ », *La Presse*, 11 février 2002, p. A1-A2.

¹⁰⁸ Valérie Lesage, « Lobbying. Virage à toute vapeur », *Le Soleil*, 14 février 2002, p. A1-A2.

¹⁰⁹ Lesage, « Loi sur le lobbying », p. A3 ; Gilles Normand, « Le gouvernement dépose son projet de loi sur le lobbying », *La Presse*, 17 avril 2002, p. A8 ; Michel David, « Encore les amis », *Le Devoir*, 19 mars 2002, p. A3.

Alors que le cheminement du projet de loi 80 suit son cours¹¹⁰, le 16 mars 2002, *Le Devoir* révèle une nouvelle affaire. Le lobbyiste et homme d'affaires Sylvain Vaugeois profite de sa proximité avec Landry pour financer sa firme en touchant des commissions à pourcentage sur les crédits d'impôt obtenus par ses clients auprès du gouvernement¹¹¹. La rentrée politique de 2002 se fait donc sous le sceau du scandale qui frappe la garde rapprochée du premier ministre. Dans l'opinion publique, pour la première fois, comme le souligne Julien Béliveau dans sa biographie de Mario Dumont, le PQ est associé aux « vieux partis¹¹² » magouilleurs.

C'est dans ce contexte délétère que le projet de loi 80 est déposé devant l'Assemblée nationale pour y être présenté, le 16 avril 2002. Contrairement au projet de loi 2, la présentation du projet de loi se fait sans histoire. La présentation est adoptée à l'unanimité sans débat. De même, aucun débat ne vient perturber l'annonce du renvoi du projet de loi en Commission des finances publiques par le leader parlementaire, André Boisclair. Les mémoires doivent être envoyés au Secrétariat des commissions avant le 21 mai 2002¹¹³. Cette étape s'apparente donc à une simple formalité protocolaire.

Sur le fond, la présentation est plus significative. Elle fait ressortir les points essentiels du projet de loi. D'une part, le projet de loi a pour objet de définir le lobbyisme en reprenant les catégories adoptées dans la loi fédérale : « le lobbyiste-conseil, le lobbyiste d'entreprise et le lobbyiste d'organisation¹¹⁴ ». D'autre part, Bégin déclare : « Ce projet de loi, Mme la Présidente, vise à rendre transparentes les activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charge publique et à assurer le sain exercice de ces activités¹¹⁵ ». Tout comme le titre, la présentation annonce la couleur. Le but du projet de loi n'est pas de limiter ou de remettre en question les pratiques de lobbyisme des intérêts privés organisés auprès des TCP, mais simplement de les dévoiler afin d'assurer de

¹¹⁰ Un mémoire est déposé au Conseil des ministres, puis à différents comités qui ont émis des avis juridiques, validés ensuite par le Conseil des ministres. *JDAN*, 29 mai 2002, p. 1-81.

¹¹¹ Kathleen Lévesque, « Des millions en commission pour des crédits d'impôt », *Le Devoir*, les 16 et 17 mars 2002, p. A1, A12.

¹¹² Béliveau, *Mario Dumont : le pouvoir de l'image*, p. 244.

¹¹³ *JDAN*, 16 avril 2002, p. 5571.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ *Ibid.*

« sains » comportements de la part des lobbyistes. Pour ce faire, les outils utilisés seront l'inscription obligatoire des lobbyistes et de leurs « activités » à un registre public tenu par un « conservateur ». Un commissaire au lobbyisme sera nommé afin de « surveiller » et de « contrôler » les actions des lobbyistes grâce à un pouvoir d'enquête et d'inspection. Ce commissaire va également écrire un code de déontologie.

3.2.2. La consultation publique : une forte prise de parole de la société civile

Si le dépôt en urgence du projet de loi impose des délais serrés, la société civile est beaucoup plus mobilisée que pour le projet de loi 2, en particulier le monde des lobbyistes et les organisations patronales. Malgré un certain nombre de critiques, portant essentiellement sur la crainte d'intervenants de voir la pratique du lobbyisme freinée par la future loi, le débat est beaucoup plus consensuel qu'en 2002, tant sur la forme que sur le fond. Si, comme lors du mandat d'initiative, un cadrage politique du problème cohabite encore à cette étape avec un cadrage éthique et déontologique, ce dernier s'impose rapidement à travers les discours de l'immense majorité des intervenants de la société civile, du libéral Chagnon et du péquiste Bégin. Pour la grande majorité des acteurs du débat, le problème réside dans les comportements amoraux de certains individus.

La Commission des finances publiques se réunit pour entendre les présentations des mémoires déposés en vue des auditions publiques, les 28, 29 et 30 mai 2002. Le député péquiste Jean-Guy Paré est le président de la commission. Les intervenants n'ont eu que cinq semaines pour déposer les mémoires et préparer leurs interventions lors des auditions publiques. Chaque intervenant ne dispose que de 30 à 45 minutes pour présenter son mémoire¹¹⁶. Si l'immense majorité des intervenants, y compris l'opposition libérale, s'est prononcée en faveur du principe du projet de loi¹¹⁷, la société civile a soulevé plusieurs critiques.

¹¹⁶ Remarques préliminaires de Chagnon. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84.

¹¹⁷ Le lobbyiste Errol Fréchette et l'attaché politique Pierre Châteauvert sont les plus critiques envers l'existence même du projet de loi même s'ils ne se prononcent pas clairement contre le principe. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 29 mai 2002, p. 1-81 ; 30 mai 2002, p. 1-25.

Contrairement au projet de loi 2 de 1977, les auditions publiques sur le projet de loi 80 ont attiré les foules. En effet, malgré un échéancier serré, 29 mémoires ont été déposés dont 25 ont été présentés en commission¹¹⁸. Ont également dépêché des intervenants : cinq firmes de lobbyistes-conseils¹¹⁹, deux regroupements de lobbyistes d'entreprises¹²⁰, le barreau du Québec, neuf associations regroupant des entreprises¹²¹ (lobbyistes d'organisations), l'Union des municipalités du Québec et deux centrales syndicales¹²². Ironiquement, Ghislain Dufour, qui a pourtant été « 27 ans au Conseil du patronat, trois ans [...] lobbyiste-conseil [et qui a] travaillé [...] avec des centaines de ministres, [...] de chefs de cabinet, [...] de députés », n'intervient pas comme lobbyiste, mais « à titre individuel¹²³ ». On note également la présence de cinq experts : Camille Genest, commissaire enquêteur au ministère de l'Environnement, la Protectrice du citoyen, Pauline Champoux-Lesage, Nicole Lacasse, de la Chaire Stephen-Jarislowsky, et Raymond Hudon, professeurs titulaires de science politique à l'Université Laval. Pierre Châteauvert intervient pour représenter la profession d'attaché politique. Le Mouvement Desjardins, l'Association des producteurs de films et de télévision du Québec, Bernard Viau et Patrice Fortin ont déposé des mémoires, mais ne sont pas intervenus en commission. Gilles Laporte¹²⁴ intervient en tant qu'expert juridique pour la commission.

On voit donc que la nature même du projet de loi 80, qui se concentre sur le contrôle d'une profession en particulier, a nourri la forte mobilisation de cette profession et de ses principaux clients issus du milieu patronal. Toutefois, les interventions ne se résument pas à ceux-ci : des experts, de simples citoyens et le milieu syndical, qui n'est

¹¹⁸ CFP, « Procès-verbaux. Séances des 28, 29 et 30 mai 2002 », *Consultation générale et auditions publiques sur le projet de loi n° 80. Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, Québec, Secrétariat des commissions parlementaires, 2002, 32 p.

¹¹⁹ L'Alliance des cabinets de relations publiques du Québec, le Cabinet relations publiques NATIONAL, Communication Errol Fréchette, Gaudreault Belley Inc. et Stratem DBC.

¹²⁰ L'Association des ingénieurs-conseils du Québec et le Regroupement des partenaires du gouvernement en technologie de l'information.

¹²¹ La CCQ, le Conseil du patronat du Québec (CPQ), les Manufacturiers et exportateurs du Québec (MEQ), l'Association des constructeurs de routes et de grands travaux du Québec (ACRGTQ), l'Association de la construction du Québec (ACQ), le Conseil québécois du commerce de détail (CQCD), la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI), l'Association des industries forestières du Québec (AIFQ) et l'Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo (ADISQ).

¹²² La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec et le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec.

¹²³ *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84.

¹²⁴ Constitutionnaliste à la Direction du droit constitutionnel au ministère de la Justice.

pourtant pas inclus au projet de loi à cette étape, déposent ou présentent des mémoires. On peut en déduire que l'utilisation des commissions parlementaires par la société civile s'est accentuée et normalisée avec le temps.

À cette étape, l'enjeu politique du problème cohabite encore avec les enjeux éthiques et déontologiques, même si, très vite, ces derniers prennent le dessus. Dans ses remarques préliminaires, Bégin réaffirme la volonté du gouvernement péquiste d'effectuer un rattrapage en matière de réglementation du lobbying en se basant sur « l'éthique » et la « transparence¹²⁵ ». Pour l'instant, le politique et l'éthique cohabitent encore dans le discours de Bégin. Ainsi, il affirme que le projet de loi veut « assurer l'égalité de représentation des intérêts de chacun auprès des pouvoirs publics¹²⁶ ». L'intermédiaire entre le TCP et le citoyen qu'est le lobbyiste, en tant que professionnel rémunéré, pose un problème d'égalité d'accès à l'État : ceux qui ont les moyens de payer un lobbyiste ont un accès privilégié à l'État, ce qui pose un problème sur le plan de la représentation politique des citoyens. Or, même s'il affirme que le projet de loi répondra au problème politique que pose le lobbying, nous verrons que les solutions envisagées ne répondent qu'au problème éthique.

Comme Bégin lors de la présentation du projet de loi, une partie de la société civile soulève la dimension politique du problème, notamment l'iniquité d'accès aux TCP. L'universitaire Nicole Lacasse souligne le problème de la monopolisation de l'accès au gouvernement par les lobbyistes grâce aux moyens disproportionnés dont ils disposent. Elle dénonce « un certain déficit démocratique¹²⁷ ». De même, le particulier Bernard Viau¹²⁸ affirme que le « capital » accumulé par les intérêts privés leur permet d'augmenter la capacité d'influence des lobbys qui les représentent, au déficit des lobbyistes qui représentent « l'intérêt public ». Il propose donc que « seuls les groupes de pression cherchant à faire fructifier leur profit personnel [soient] visés par la loi¹²⁹ ». Le particulier

¹²⁵ Remarques préliminaires de Bégin. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ *JDAN*, 29 mai 2002, p. 1-81.

¹²⁸ Ce particulier n'a pas défendu son mémoire en commission.

¹²⁹ Bernard Viau, *L'éthique du lobbying : document de consultation sur le projet de loi 80 concernant la transparence et l'éthique en matière de lobbying*, Saint-Jérôme, Bernard Viau, 2002, p. 1.

Patrice Fortin¹³⁰, lui, voit dans l'utilisation systématique du lobbying le symptôme d'un système politique « malade¹³¹ ». Dénonçant un « accès aux députés [...] de plus en plus difficile, voire impossible », il propose un système de démocratie directe sur le « modèle [...] de la Suisse ». Le syndicaliste Michel Sawyer propose de soustraire les fonctionnaires à toute forme d'influence¹³². Mais ces interventions sont isolées et largement minoritaires.

Pourtant, le vocabulaire employé et les sujets abordés par un certain nombre d'intervenants de la société civile suggèrent, parfois involontairement, les problèmes que pose le lobbying. On y retrouve des termes, parfois euphémiques, tels que « difficulté », « abus » ou « risque de copinage¹³³ ». Certains, notamment les syndicats, sont plus sévères et utilisent des termes tels que « fraudes », « procédés discutables », « tactiques condamnables », « scandales », « magouilles », « délits d'initiés », « malversations », « complaisance », « trafic d'influence » et même « corruption¹³⁴ ». La politologue Nicole Lacasse écrit même dans son mémoire : « le lobbying, c'est un peu de droit, beaucoup de passe-droit¹³⁵ ». Le Conseil du patronat reconnaît que la situation actuelle n'est pas satisfaisante et qu'il faut « réglementer¹³⁶ » les relations entre les TCP et les lobbyistes. Mais la grande majorité des intervenants dénoncent davantage les comportements individuels que le lobbying en lui-même¹³⁷. Pour d'autres, le problème n'est pas si grave, et même n'existe pas vraiment puisque les comportements dénoncés en janvier 2002 ne sont pas illégaux ou ne relèvent pas du lobbying¹³⁸. On retrouve des éléments de cette rhétorique chez les libéraux qui parlent d'un problème relevant du « sens de l'éthique [et

¹³⁰ Un particulier impliqué dans plusieurs petits partis politiques marginaux de la région de Québec. Il n'a pas défendu son mémoire en commission.

¹³¹ Patrice Fortin, *Mémoire sur le projet de loi no 80, Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*, Québec, Patrice Fortin, 2002, p. 1.

¹³² *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84.

¹³³ Présentation de l'ACRPQ et de la Protectrice du citoyen. *Ibid.*

¹³⁴ Présentation de Genest, de la FTQ et de la SFPQ. *Ibid.*

¹³⁵ *JDAN*, 29 mai 2002, p. 1-81.

¹³⁶ *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84.

¹³⁷ Ils utilisent des formes grammaticales et syntaxiques qui atténuent les propos et qui excluent toute forme de généralisation telle que l'article indéfini « des » devant le terme « lobbyistes » ou du verbe « pouvoir » devant les verbes désignant des actions répréhensibles. Certains sont plus explicites et différencient clairement les « activités normales et légitimes » des actions problématiques ou dénoncent des problèmes de « mœurs » individuels. Voir notamment les présentations de la FTQ, des MEQ, de Gaudreault Belley inc. et de Hudon. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 29 mai 2002, p. 1-81 ; 30 mai 2002, p. 1-25.

¹³⁸ On retrouve ce discours chez l'AICQ, les MEQ, Gaudreault Belley inc., l'AIFQ, Dufour et Châteauvert. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 29 mai 2002, p. 1-81.

de la] la compréhension déontologique¹³⁹ » chez certains lobbyistes et surtout chez les péquistes impliqués dans les affaires révélées en janvier.

Les organisations syndicales, isolées au milieu de représentants du lobbyisme ou des regroupements patronaux, font entendre une voix dissonante, notamment par la distinction qu'elles font entre les groupes de pression agissant pour le bien public et les lobbyistes rémunérés par des intérêts particuliers. La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) et, dans une moindre mesure, le Syndicat de la fonction publique du Québec (SFPQ) interviennent pour s'assurer que les démarches d'influence des syndicats ne soient pas incluses dans la définition du lobbyisme¹⁴⁰. Ils reçoivent un soutien surprenant de l'alliance des Manufacturiers et exportateurs du Québec (MEQ) qui estime que ceux qui « travaillent dans le sens de la collectivité¹⁴¹ », tels que les syndicats, les organismes communautaires et les associations patronales ne devraient pas être considérés comme des lobbyistes¹⁴². Autre élément faisant ressortir la spécificité des interventions syndicales, la SFPQ demande une protection pour les lanceurs d'alertes de la fonction publique qui dénonceraient des malversations dont ils seraient témoins. Non seulement cette idée n'est reprise par aucun autre intervenant de la société civile, mais Bégin et Chagnon refusent d'intégrer cette mesure dans la loi¹⁴³.

À l'opposé, les lobbyistes et les organisations patronales refusent de faire cette distinction, qu'ils jugent moralisatrice, entre les groupes de pression et les lobbyistes. Pour l'immense majorité des intervenants, exclure les démarches des associations communautaires et syndicales auprès du gouvernement de la définition du lobbyisme apparaît comme « discriminatoire¹⁴⁴ ». L'Alliance des cabinets de relations publiques du

¹³⁹ Interventions de Chagnon et Mulcair. Houda-Pépin reprend cette rhétorique lors de l'étude détaillée des articles. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 29 mai 2002, p. 1-81 ; 11 juin 2002, p. 1-101.

¹⁴⁰ Présentations de Massé et Sawyer. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84.

¹⁴¹ Présentation de Huot. *JDAN*, 29 mai 2002, p. 1-81.

¹⁴² Tel qu'évoqué, on peut y voir un écho du néo-corporatisme du gouvernement Bouchard, auquel les dirigeants du secteur manufacturier seraient plus réceptifs. En novembre 1996, le Sommet sur l'économie et l'emploi avait permis de réunir les partenaires sociaux autour d'une même table. Gérald Ponton, qui dirigeait l'alliance des MEQ à cette époque, soulignait ce qui, selon lui, avait permis d'améliorer le dialogue social. Guay, « Le patronat québécois, 1988-1998 », p. 153-159.

¹⁴³ Présentation de Sawyer. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84.

¹⁴⁴ Présentations de l'ACRPQ, l'AICQ, la CCQ, le CPQ, la Protectrice du citoyen, le Barreau du Québec, Dufour, les MEQ, l'ACQ, la FCEI, Gaudreault Belley inc., Nicole Lacasse, le CQCD, l'AIFQ, l'ADISQ, l'ACRGQTQ et Raymond Hudon. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 29 mai 2002, p. 1-81 ; 30 mai 2002, p. 1-25.

Québec (ACRPQ) y voit une entorse à l'article 15 de la « Charte canadienne » qui stipule que les lois doivent « s'appliquer également à tous¹⁴⁵ ». En effet, les « groupes » syndicaux et communautaires « exercent quotidiennement du lobby auprès des gouvernements¹⁴⁶ ». Cette discrimination est due, selon beaucoup d'intervenants issus des milieux patronaux et de lobbyistes à un *a priori* négatif du gouvernement contre le lobbyisme¹⁴⁷. Pour l'ACRPQ, « la méfiance et le doute¹⁴⁸ » vis-à-vis du lobbyisme se sont surtout développés dans les dernières semaines, nourris par les scandales à l'origine du projet de loi, et se « reflètent » dans le texte à l'étude. Les mesures stipulées par le projet de loi apparaissent comme une réponse exagérée à un problème qui, selon les conclusions du mandat d'initiative sur le lobbyisme, n'existait pas seulement deux ans auparavant¹⁴⁹.

Pour ces intervenants, l'intervention de l'État dans les affaires des lobbyistes risque de nuire à la pratique utile et légitime du lobbyisme. Ainsi, la divulgation des activités de lobbyisme et l'interdiction de la rémunération conditionnelle au résultat vont limiter la compétitivité des entreprises québécoises en révélant des secrets industriels ou commerciaux aux concurrents étrangers¹⁵⁰. Pour Martine Gaudreault, la divulgation des honoraires va entraîner une inflation du prix des services de lobbyisme au profit des firmes étrangères. De même, Philippe Lamarre souligne que les honoraires conditionnels au résultat sont une norme de rémunération admise à l'échelle internationale dont la suppression nuirait aux firmes québécoises¹⁵¹.

De même, pour eux, le contrôle bureaucratique de l'État s'attaque à la liberté d'entreprendre. Ces critiques ressemblent à celles émises contre le projet de loi sur le financement des partis politiques en 1977 et plus particulièrement sur la création d'un nouvel organisme de surveillance. D'une part, à l'instar du Directeur général du

¹⁴⁵ *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84.

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ Le libéral Chagnon utilise également cet argument dans ses remarques préliminaires lorsqu'il affirme que le gouvernement « catalogue le lobbyiste comme un coupable putatif ». Il reprend cette critique à deux reprises le 29 mai. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 29 mai 2002, p. 1-81.

¹⁴⁸ *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84.

¹⁴⁹ Critique reprise dans les présentations de l'AICQ, la CCQ, le CPQ, les MEQ, la FCEI et l'ADISQ. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 29 mai 2002, p. 1-81 ; 30 mai 2002, p. 1-25.

¹⁵⁰ On retrouve cette critique chez l'AICQ, Dufour, les MEQ, Communication Errol Fréchette, la FCEI, Gaudreault Belley inc., Lamarre Consultants, Stratem DBC inc. et Patrick O'Hara du RPGTI. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 29 mai 2002, p. 1-81.

¹⁵¹ *JDAN*, 29 mai 2002, p. 1-81.

financement, le Commissaire au lobbyisme (CAL) apparaît comme un nouvel élément « pointilleux et technocratique » qui ajoute au coût et à la lourdeur administrative de l'État. La lutte contre la « bureaucratie¹⁵² » et la « paperasserie » et les coûts qu'elle engendre, élément important de l'argumentaire de Chagnon, est largement présente dans le discours des organisations patronales et des lobbyistes¹⁵³. Le représentant de l'alliance des MEQ parle même de « monstre bureaucratique » et de « montagnes de rapports¹⁵⁴ ». D'autre part, plusieurs groupes issus de la société civile, appuyés par l'opposition libérale, estiment que les pouvoirs du CAL sont « abusifs¹⁵⁵ » et représentent une attaque contre la vie privée. Les avocats présents en commission réclament des protections pour garantir la confidentialité des données perquisitionnées¹⁵⁶. C'est sur ce point que Chagnon réserve ses attaques les plus virulentes.

Les libéraux jouent leur rôle classique d'opposition, tentant notamment de retarder le processus d'adoption du projet de loi en soulignant les critiques de la société civile. Cependant, cette opposition porte essentiellement sur le calendrier d'adoption du projet et n'empêche pas un réel accord sur le fond avec la majorité péquiste. Dans ses commentaires préliminaires, le libéral Chagnon rappelle les scandales et insiste sur le sentiment d'urgence qu'ils ont provoqué chez le gouvernement péquiste¹⁵⁷. Quelques intervenants issus de la société civile le soutiennent sur ce point, évoquant la mise à l'agenda d'une loi sur le lobbyisme « que rien ne justifiait¹⁵⁸ » si ce n'est les révélations de janvier 2002. Même s'il répète à trois reprises qu'il est en accord avec le principe du projet de loi, notamment avec la notion de « transparence », Chagnon demande une réécriture. Le but, partisan, est d'empêcher le plus longtemps possible le gouvernement péquiste de se racheter une virginité morale en légiférant sur le lobbyisme. Pour faire

¹⁵² Remarques préliminaires de Chagnon. Il réitère cette critique le 28 mai à deux reprises et à une reprise le 29 mai. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 29 mai 2002, p. 1-81.

¹⁵³ On retrouve cette critique de la « paperasserie » et de la « bureaucratie » chez l'AICQ, la CCQ, le CPQ, Dufour, les MEQ, Communication Errol Fréchette, le CQCD, la FCEI, l'AIFQ et l'ACRGQTQ. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 29 mai 2002, p. 1-81 ; 30 mai 2002, p. 1-25.

¹⁵⁴ Présentation de Huot. *JDAN*, 29 mai 2002, p. 1-81.

¹⁵⁵ Terme utilisé par Chagnon dans ses remarques préliminaires. On retrouve cette critique chez l'ACRPQ, la CCQ, le Barreau du Québec et l'ACRGQTQ. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 30 mai 2002, p. 1-25.

¹⁵⁶ Présentations du Barreau du Québec et de l'avocate de l'ACRGQTQ, Nelly Rodrigue. *Ibid.*

¹⁵⁷ *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84.

¹⁵⁸ Présentation de l'ACRPQ. On retrouve également cette critique chez Dufour, la FCEI, Châteauvert et Gaudreault Belley inc. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 29 mai 2002, p. 1-81.

pression en ce sens, Chagnon se cherche parmi les groupes de la société civile des alliés en faveur d'une réécriture du projet de loi¹⁵⁹. Après l'échec de cette stratégie¹⁶⁰, Chagnon, constatant la critique quasi unanime contre l'exclusion du monde syndical et communautaire de la réglementation, propose d'adopter le principe du projet de loi puis d'en proposer une nouvelle version à l'automne¹⁶¹. Cependant, contrairement au projet de loi 2, il n'y aura pas de réécriture. Pour le péquiste André Pelletier, il est temps d'agir après cinq ans de réflexion sur le sujet¹⁶².

Malgré ces critiques, on ne retrouve pas le ton acrimonieux du débat sur le projet de loi 2. Chagnon préfère utiliser l'ironie, se moquant de l'intervention de Landry en conférence de presse sur « la loi la plus meilleure au monde [*sic*]¹⁶³ ». Certes, l'opposition joue le jeu politique, mais vingt-cinq ans d'alternance bipartisane semblent avoir normalisé les relations entre les deux côtés de la chambre. De plus, comme je l'ai évoqué, depuis 1984, la réforme parlementaire a été digérée et les incertitudes sur la procédure ne viennent plus polluer l'atmosphère des débats.

On retrouve cette orientation consensuelle du débat dans le comportement de la majorité péquiste qui n'hésite pas à promettre des modifications majeures en réponse aux inquiétudes émises par les lobbyistes et les organisations patronales. Au cours des auditions publiques, Bégin, bien qu'il refuse toute réécriture, promet des amendements qui assouplissent l'obligation de divulgation dans certaines circonstances précises. Il promet notamment une protection particulière pour les données détenues par les avocats qui pratiquent le droit en parallèle à une activité de lobbyiste¹⁶⁴. Il annonce l'instauration d'une clause de confidentialité temporaire afin de préserver la compétitivité des firmes de lobbyistes québécoises¹⁶⁵. Plusieurs intervenants craignent de devoir enregistrer

¹⁵⁹ Dialogues entre Chagnon et l'AICQ, la CCQ, la FTQ, l'ACQ, Dufour et Lacasse. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 29 mai 2002, p. 1-81.

¹⁶⁰ Seule l'AICQ lui apporte un soutien formel. Les autres intervenants, même les plus critiques, préfèrent demander des amendements. Camille Genest et la SFPQ demandent une nouvelle consultation plus longue et plus large, comprenant notamment les organismes communautaires. *Ibid.*

¹⁶¹ *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 30 mai 2002, p. 1-25.

¹⁶² *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84.

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ Intervention du Barreau du Québec, *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84. La confidentialité des données acquises par les avocats dans le cadre de leurs activités professionnelles est protégée par la loi.

¹⁶⁵ Voir la demande de Stratem DBC inc. et Lamarre Consultants. La divulgation précoce de certaines activités de lobbying peut mettre un péril un projet en cours d'exécution *JDAN*, 29 mai 2002, p. 1-81.

l'ensemble de leur personnel de soutien dans le futur registre. Bégin les rassure, le texte sera clarifié. Seuls les lobbyistes devront s'enregistrer¹⁶⁶.

Dans ses remarques finales, renouvelant ses promesses d'amendements¹⁶⁷, Bégin accepte « d'introduire une disposition reconnaissant clairement le principe de la légitimité des activités de lobbyisme dans notre société¹⁶⁸ », recommandation faite par de nombreux intervenants¹⁶⁹. On remarque dès les auditions publiques que, sur ce point, le PQ partage la même vision que les libéraux et les groupes issus de la société civile. Il n'est donc pas question de remettre en cause la légitimité politique du lobbyisme, il faut même la souligner dans le texte de loi. En revanche, les demandes « d'exclure davantage de lobbyistes¹⁷⁰ » de l'encadrement légal sont refusées. Il refuse aussi la demande de Pierre Châteauvert de supprimer la période de carence avant que d'anciens attachés politiques puissent devenir des lobbyistes. Beaucoup d'intervenants ont également demandé que le CAL devienne un « conseiller en éthique¹⁷¹ » surveillant à la fois les TCP et les lobbyistes, ce que Bégin refuse.

Si Bégin ne se prononce pas clairement en faveur de l'inclusion des syndicats, des ordres professionnels et des groupes communautaires dans la définition des lobbyistes, son discours suggère une ouverture sur ce point. Il affirme avoir des « recommandations de taille¹⁷² » à faire au gouvernement sur cette inclusion. Il compte s'appuyer sur le fait que « 90 % des groupes » y sont favorables. Il a cependant besoin de l'avis du Conseil des ministres avant de se prononcer définitivement. Dans sa récente autobiographie, Bégin affirme que Landry avait fait pression sur les légistes pour qu'ils excluent les syndicats et

¹⁶⁶ On retrouve cette inquiétude chez l'AICQ, la CCQ, le Barreau du Québec, les MEQ, la FCEI, l'ACQ et le RPGTI. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 29 mai 2002, p. 1-81.

¹⁶⁷ *JDAN*, 30 mai 2002, p. 1-25.

¹⁶⁸ *Ibid.*

¹⁶⁹ On retrouve l'argumentaire sur la légitimité démocratique du lobbyisme chez l'ACRPQ, l'AICQ, la CCQ, l'UMQ, la Protectrice du citoyen, Lacasse, le CPQ, la FCEI, Châteauvert, Gaudreault Belley inc., Communication Errol Fréchette, le RPGTI, l'AIFQ, l'ADISQ, l'ACRGTTQ et Hudon. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 29 mai 2002, p. 1-81 ; 30 mai 2002, p. 1-25.

¹⁷⁰ Interventions du Barreau du Québec, des MEQ et du RPGTI. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 29 mai 2002, p. 1-81.

¹⁷¹ On retrouve cette demande chez le CPQ, Dufour, la FTQ, le SFPQ, Lacasse, les MEQ, la FCEI, Châteauvert, Gaudreault Belley inc., l'ACRGTTQ et Hudon. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 29 mai 2002, p. 1-81 ; 30 mai 2002, p. 1-25.

¹⁷² *JDAN*, 30 mai 2002, p. 1-25.

les ordres professionnels du projet de loi, contre son propre avis. Bégin dit avoir attendu les critiques émises par les milieux économiques sur ce sujet en commission pour imposer leur intégration dans le projet de loi¹⁷³.

Autre signe de convergence à la commission, Bégin se demande même si « la rémunération à même une subvention ou selon l'obtention d'un résultat doit être reconsidérée¹⁷⁴ ». En effet, beaucoup d'intervenants ont demandé la suppression de cette mesure au nom de la « compétitivité » des firmes de lobbyisme québécoise. Cette question restera une question rhétorique. En effet, cette mesure a été mise en place pour répondre aux comportements problématiques des lobbyistes proches du cabinet Landry. Elle sera donc conservée dans le texte de loi.

3.2.3. Le débat parlementaire. Adoption du principe et étude détaillée : la convergence des points de vue

Le 6 juin, le vice-président de l'Assemblée nationale, Raymond Brouillet, lance le débat sur l'adoption du principe du projet de loi 80 en séance plénière¹⁷⁵. Seul Bégin intervient pour le PQ et le PLQ se contente des interventions de Jacques Chagnon et de François Ouimet. Après avoir entendu les points de vue issus de la société civile, les parlementaires péquistes et libéraux convergent sur un certain nombre de points. Le projet de loi est étendu, d'une part à une plus grande portion de la société civile en incluant les syndicats puis les organismes communautaires parmi les intérêts privés et, d'autre part, à l'ensemble des municipalités parmi les TCP. Par ailleurs, malgré les critiques libérales sur la naissance scandaleuse du projet de loi, qui aurait pu aboutir à une critique politique de la place du lobbyisme dans la démocratie québécoise, on assiste à une convergence des péquistes et des libéraux vers un cadrage éthique et déontologique du problème du lobbyisme. Cette convergence se manifeste à la fois dans le déroulement des travaux et dans le choix des mesures adoptées.

¹⁷³ Bégin, *À la recherche d'un pays...*, p. 676-677.

¹⁷⁴ *JDAN*, 30 mai 2002, p. 1-25.

¹⁷⁵ *JDAN*, 6 juin 2002, p. 6646-6656.

Sur le plan des solutions adoptées, Bégin a obtenu gain de cause. Devant les nombreuses critiques soulevées par l'absence des syndicats et, dans une moindre mesure, des ordres professionnels dans le projet de loi, le Conseil des ministres a décidé d'ajouter : « au titre des lobbyistes d'organisation [...] les lobbyistes agissant pour le compte de groupements constitués non seulement à des fins patronales, mais aussi à des fins syndicales ou professionnelles¹⁷⁶ ». Par ailleurs, le Conseil des ministres a décidé de répondre favorablement à la proposition de l'UMQ. Sa présidente, Francine Ruest-Jutras, avait reproché au projet de loi 80 de « créer un système de deux poids, deux mesures¹⁷⁷ » dans le monde municipal. En effet, le projet de loi prévoyait de n'inclure comme TCP couverts par la loi que les élus de certaines municipalités « déterminées » par règlement (articles 4.5 et 59). Bégin annonce que toutes les municipalités seront finalement incluses. La loi s'appliquera d'abord aux municipalités de plus de 10 000 habitants, puis aux autres « dans un second temps¹⁷⁸ ».

À nouveau, Bégin souligne la volonté de « rendre transparent » le lobbyisme et d'en « assurer [...] le sain exercice¹⁷⁹ ». Comme lors des deux premières étapes du cheminement, Bégin affirme la légitimité politique *de facto* du lobbyisme. Il n'est pas un problème sur le plan politique, mais une solution. D'une part, il garantit « la liberté de participation à la vie démocratique » et d'autre part, il « [constitue] un moyen efficace d'assurer la circulation de l'information ». Il est donc un outil qui facilite le « processus décisionnel public ». Sur ce point, Bégin accepte, comme cela a été demandé lors des auditions publiques, d'intégrer au projet de loi un amendement qui « [affirme] plus clairement, dans [...] l'objet même du projet de loi, que le lobbyisme constitue un moyen légitime d'accès aux institutions parlementaires, gouvernementales et municipales ». On remarque que le problème politique d'égalité d'accès au TCP a disparu de l'argumentaire de Bégin. En résumé, seul le comportement de certains individus pose un problème éthique qu'il faut résoudre, par la transparence et le contrôle.

¹⁷⁶ Intervention de Bégin lors du débat sur l'adoption du principe. *Ibid.*

¹⁷⁷ Présentation du mémoire de l'UMQ lors des auditions publiques. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84.

¹⁷⁸ Intervention de Bégin lors du débat sur l'adoption du principe. *JDAN*, 6 juin 2002, p. 6646-6656.

¹⁷⁹ Intervention de Bégin lors du débat sur l'adoption du principe. *Ibid.*

Le PLQ, de son côté, rappelle à volonté le contexte de scandale qui a précipité la mise à l'agenda parlementaire du projet de loi 80. La forte mobilisation de la société civile, illustrée par les 29 mémoires déposés pour les auditions publiques, témoignerait d'un projet bâclé et non adapté à la problématique. Pour le PLQ, le gouvernement a choisi d'étouffer les affaires en cours par un projet de loi plutôt que de les éclairer par une « enquête policière¹⁸⁰ ».

Mais cette critique liée au contexte ne doit pas cacher une convergence certaine sur le fond entre le PLQ et le PQ. Tout en essayant de présenter péjorativement le projet de loi comme hostile aux lobbyistes et lié aux affaires péquistes, Chagnon valide le cadrage éthique et déontologique du problème. En effet, sur le plan du contenu du projet de loi, il reproche au gouvernement de vouloir faire du lobbyisme « une espèce de péché, [...], une chose sale¹⁸¹ ». D'autre part, comme il ne s'agit que d'un problème éthique, il affirme que l'adoption d'un tel projet de loi ne réglerait pas grand-chose puisque « la fibre morale des individus ne se codifiera jamais ». Cette rhétorique lui permet d'une part de ne pas remettre en cause la pratique même du lobbyisme, faisant partie désormais des mœurs politiques, parfaitement admises et pratiquées par le PLQ et les autres partis. Le lobbying est, selon lui, un « outil de travail démocratique » qui facilite l'accès à l'État. D'autre part, cet argumentaire lui permet de ne pas attribuer la faute à un effet de système, mais à des individus faisant partie de la sphère péquiste, et plus précisément des proches collaborateurs de Landry. Chagnon réclame également que les organismes communautaires soient ajoutés à la définition des lobbyistes et dénonce à nouveau le droit de perquisitionner sans mandat. Le PLQ accepte cependant de voter le principe du projet de loi qui est adopté à l'unanimité. Ce dernier est donc déféré à la Commission des finances publiques pour une étude détaillée des articles¹⁸².

L'étude détaillée se déroule sur deux jours : les 11 et 12 juin 2002. Dans les remarques préliminaires, Bégin et Chagnon réitèrent leurs positions exprimées lors du débat sur l'adoption du principe. À cette étape, Bégin refuse encore la proposition libérale

¹⁸⁰ Interventions de Chagnon et Ouimet lors du débat sur l'adoption du principe. *Ibid.*

¹⁸¹ Intervention de Chagnon lors du débat sur l'adoption du principe. *Ibid.*

¹⁸² *Ibid.*

de soumettre les organismes communautaires au contrôle établi par le projet de loi 80¹⁸³. Les débats en commission sont beaucoup plus apaisés qu'en 1977. On ne note aucune altercation qui sortirait de la forme habituelle des échanges. Consensuel sur la forme, le débat fait également ressortir une collaboration sur le fond. Pour le projet de loi 80, un seul article est adopté sur division. Il s'agit de l'article 38 sur la question de la confidentialité des données recueillies lors des enquêtes du Commissaire au lobbyisme, mesure qui avait déjà soulevé les attaques les plus virulentes de la part de Chagnon en consultation publique et lors de l'adoption de principe. À titre de comparaison, lors du débat sur la loi 2 en 1977, neuf articles avaient été adoptés sur division et Burns avait eu recours au bâillon à une reprise. De plus, en 2002, le nombre d'articles où des amendements ayant provoqué un débat plus vif ont été retirés afin de favoriser un vote unanime est de 12 (19 %) contre seulement 2 en 1977 (1,4%)¹⁸⁴. La question du ministre de tutelle du projet de loi, par exemple, est beaucoup plus consensuelle qu'en 1977. Alors que pour le projet de loi 2, l'existence même d'une tutelle de l'exécutif sur l'application de la loi avait soulevé une controverse telle que Burns avait dû reculer, cette fois-ci, non seulement Chagnon ne demande qu'à changer de ministre de tutelle, mais en plus il recule lorsque Bégin refuse¹⁸⁵.

En 2002, une proportion beaucoup plus grande d'articles a subi une modification de fond sur la base d'un compromis entre libéraux et péquistes. En effet, en 2002, on constate que 28,6 % des articles sont adoptés à l'unanimité après avoir été modifiés sur le fond (10,1 % en 1977). De plus, la part des articles adoptés sans modifications est de 42,9% en 2002 contre 73,4% en 1977, alors que le nombre d'articles adoptés « sur division » chute de 6,5 % à 1,6 %¹⁸⁶. On pourrait attribuer les nombreuses modifications

¹⁸³ *JDAN*, 11 juin 2002, p. 1-101.

¹⁸⁴ Chagnon retire l'amendement visant à divulguer les rémunérations conditionnelles au résultat ou perçues à même les subventions (article 8 du projet de loi) et accepte la proposition du gouvernement péquiste de les interdire (article 24 du projet de loi). De même, il recule sur la question des délais de carence avant le pantouflage (articles 25 et 26), le processus de nomination du CAL (article 30), l'extension des protections accordées aux membres d'ordres professionnels (articles 36, 37, 40 et 45), la notion de « manquement grave et répété » (article 46), le caractère suspensif du droit d'appel (article 48) et les amendes encourues pour non-respect des directives du CAL (article 57). *JDAN*, 11 juin 2002, p. 1-101 ; 12 juin 2002, p. 1-21.

¹⁸⁵ Chagnon propose que le projet de loi passe sous la tutelle du ministre de la Réforme des institutions démocratiques, poste alors occupé par Jean-Pierre Charbonneau à la place du ministre de la Justice, poste occupé par Bégin. *JDAN*, 12 juin 2002, p. 1-21.

¹⁸⁶ *JDAN*, 11 juin 2002, p. 1-101 ; 12 juin 2002, p. 1-21.

à un projet de loi mal préparé et soumis dans la précipitation des scandales. Cependant, la critique avait été la même en 1977, le projet de loi devant même subir une réécriture par un gouvernement péquiste pourtant en bien meilleure position qu'en 2002. D'autre part, entre le 23 janvier, moment où le gouvernement entame sa réflexion sur le projet de loi 80 et le 16 avril, date de sa présentation devant l'Assemblée nationale, le gouvernement a eu trois mois pour écrire le projet de loi. Ces chiffres indiquent plus vraisemblablement une plus forte propension au compromis et à la négociation de la part des deux partis¹⁸⁷. D'ailleurs, Bégin souligne à la fin du débat en commission « la collaboration remarquable¹⁸⁸ » de Chagnon. Ce dernier répond qu'il est « satisfait » des amendements apportés au projet de loi. Le 12 juin 2002, la commission adopte donc le texte « tel qu'amendé » à l'unanimité. Quelle qu'en soit la cause (rapprochement idéologique des partis sur le lobbying, nature plus consensuelle d'un projet de loi visant à contrôler des pratiques professionnelles, changements des pratiques parlementaires en commission), les acteurs parlementaires de 2002 cherchent clairement à trouver un terrain d'entente sur plusieurs questions importantes.

Le 13 juin, le rapport de la Commission des finances publiques sur l'étude détaillée du projet de loi 80 est déposé et débattu en séance plénière de l'Assemblée nationale¹⁸⁹. Bégin et Chagnon prennent alors la parole pour des remarques finales qui font office de conclusion au débat parlementaire. Bégin fait du projet de loi 80 une étape d'un long processus législatif qui remonte à 1995 et au « groupe de travail [...] sur l'éthique et la probité [...] des administrateurs publics¹⁹⁰ ». Cette rhétorique lui permet d'occulter le rôle des scandales de janvier dans la mise à l'agenda parlementaire du projet de loi 80 et de le replacer au sein d'une réforme plus globale sur l'éthique des politiques publiques. Il rappelle que le lobbying est politiquement légitime si, grâce au projet de loi 80, il a lieu « en toute transparence ». Chagnon, quant à lui, rappelle évidemment que les affaires du gouvernement Landry ont précipité la naissance du projet de loi 80. Néanmoins satisfait du résultat, il attribue la résolution des « carences » initiales du projet de loi au travail des

¹⁸⁷ Il serait intéressant de comparer ces chiffres avec ceux d'autres débats législatifs au cours des deux périodes afin de déterminer s'il s'agit d'une tendance lourde du comportement des parlementaires.

¹⁸⁸ *JDAN*, 12 juin 2002, p. 1-21.

¹⁸⁹ *JDAN*, 13 juin 2002, p. 6902, 6920-6925.

¹⁹⁰ *JDAN*, 13 juin 2002, p. 6920-6925.

libéraux en commission, notamment au sujet de l'intégration des syndicats et des organismes communautaires. Le projet de loi est donc adopté à l'unanimité le 13 juin 2002.

3.2.4. Le cadrage du problème par les différents acteurs en présence

Alors que le gouvernement Landry est fragilisé, plusieurs facteurs influent sur le cadrage du débat parlementaire de 2002. Tout d'abord, l'ensemble des parlementaires, au-delà des oppositions partisans, inscrivent le projet de loi 80 dans un processus historique qui vise à redonner confiance aux citoyens en légiférant sur l'éthique des relations entre les TCP et les intérêts privés organisés. Contrairement à 1977, le débat parlementaire de 2002 se déroule dans un cadre bipartisan largement dominé par les exécutifs. Enfin, la naissance même du projet de loi, le déroulement des débats et les solutions adoptées par les parlementaires font écho à des demandes issues de la société civile.

Le débat parlementaire de 2002 sur le projet de loi 80, contrairement au débat de 1977 se fait dans un contexte bipartisan et très discipliné sur le plan de la ligne de parti. Déjà, le mandat d'initiative sur le lobbyisme que s'était donné la Commission des finances publiques de 1997 à 2000 n'avait pas résisté aux lignes et à la discipline de parti. En 2002, c'est encore plus flagrant. Certes, Bégin a connu un certain conflit avec Landry sur le fait d'inclure ou non les syndicats et les ordres professionnels dans le projet de loi, bataille qu'il a remportée, mais cette lutte se mène au sein même de l'exécutif. L'adoption des amendements issus de l'opposition reflète davantage l'esprit de collaboration entre deux exécutifs représentés par Chagnon et Bégin, deux poids lourds identifiés comme responsables du dossier, que de dissidences de députés d'arrière-ban. D'ailleurs, contrairement à 1977, ceux-ci ne prennent presque jamais la parole. Prenons pour exemple les auditions publiques, où, en dehors de Lavoie, Biron et Burns¹⁹¹, pas moins de cinq députés du PQ, trois députés du PLQ et deux députés de l'UN étaient intervenus en 1977¹⁹², alors que seuls André Pelletier du PQ et Fatima Houda-Pépin et Thomas Mulcair

¹⁹¹ Je les considère comme les représentants des exécutifs partisans et gouvernementaux.

¹⁹² *JDAN*, 31 mai 1977, p. 3567-3602 ; 1er juin 1977, p. 3603-3607 ; 14 juin 1977, p. 4205-4247.

du PLQ interviennent en 2002¹⁹³. Parallèlement, les interventions des représentants des exécutifs partisans et gouvernementaux sont deux fois plus nombreuses en 2002 qu'en 1977¹⁹⁴.

L'évolution des comportements des députés lors de l'étude détaillée des articles en commission est encore plus significative. Pour le PQ, seul Bégin intervient. Pour le PLQ, en dehors de Chagnon, Houda-Pépin se limite à quatre interventions significatives et elle n'intervient que le premier jour¹⁹⁵. À titre de comparaison, en 1977, en dehors de Burns, cinq députés du PQ étaient intervenus 37 fois ; pour le PLQ, en dehors de Lavoie, deux députés étaient intervenus 18 fois ; pour l'UN, Russell était intervenu 17 fois et Fontaine, sept fois ; pour les deux partis créditistes, Samson était intervenu 20 fois et Roy, dix fois¹⁹⁶. On remarque donc que le débat à cinq voix (le PQ, le PLQ, l'UN et les deux partis créditistes) a été remplacé par un dialogue bipartisan, ce qui réduit, de fait, la prise de parole des députés¹⁹⁷. D'autre part, on remarque que pour le parti gouvernemental, la prise de parole des députés d'arrière-ban a disparu. Pour l'opposition libérale, leur prise de parole significative a été divisée par 4,5¹⁹⁸ pour un projet de loi qui n'est que deux fois plus court.

En séance plénière, les changements de comportement des parlementaires sont également flagrants. En 2002, seul Bégin pour le PQ et Chagnon et Ouimet pour le PLQ interviennent lors du débat sur l'adoption du principe, alors que le règlement ne prévoit pas de limite au nombre de députés pouvant intervenir. Chacun des trois intervenants se limite à une seule intervention significative, et seul Ouimet n'est pas un représentant des exécutifs partisans. Le débat se déroule sur une seule séance, le 6 juin 2002¹⁹⁹. À titre de comparaison, en 1977, le débat sur les motions de deuxième lecture et de report avait entraîné une prise de parole bien plus importante des députés. Si on exclut les

¹⁹³ *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 29 mai 2002, p. 1-81.

¹⁹⁴ Burns et Lavoie font 24 interventions significatives contre 49 pour Bégin et Chagnon en 2002.

¹⁹⁵ *JDAN*, 11 juin 2002, p. 1-101 ; 12 juin 2002, p. 1-21.

¹⁹⁶ *JDAN*, 24 août 1977, p. 5065-5119 ; 25 août 1977, p. 5205-5265 ; 26 août 1977, p. 5273-5314.

¹⁹⁷ Seul Mario Dumont est élu pour l'ADQ en 1998. François Corriveau le rejoint à l'élection partielle d'avril 2002 mais ils n'interviennent ni en commission ni en séance plénière lors du débat sur le projet de loi 80. Québec. « Chronologie parlementaire depuis 1791 (2002) ». *Assemblée nationale* [en ligne]. <http://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/chronologie/chrono92.html> (Page consultée le 18 novembre 2020).

¹⁹⁸ 18 interventions significatives en 1977 contre 4 en 2002.

¹⁹⁹ *JDAN*, 6 juin 2002, p. 6646-6656.

interventions de Robert Burns, Jean-Noël Lavoie, Gérard D. Lévesque et Rodrigue Biron²⁰⁰, cinq députés du PQ étaient intervenus pour neuf interventions significatives, 14 députés du PLQ pour 19 interventions significatives et sept députés de l'UN pour 14 interventions significatives. Roy était intervenu trois fois et Samson deux fois pour les partis créditistes. Les deux débats s'étaient étendus sur huit séances différentes entre le 7 juillet et le 22 août 1977²⁰¹. Encore une fois, l'ADQ ne prenant pas la parole, le bipartisme réduit de fait les prises de paroles des députés.

On constate donc que les procédures se sont simplifiées et allégées, pas seulement à cause du règlement de l'Assemblée, mais aussi du fait des comportements des différents partis. Premièrement, les partis ont considérablement réduit leurs temps de parole en séance plénière et, de fait, essentiellement au détriment de la prise de parole des députés d'arrière-ban. Deuxièmement, les séances en commission de 2002, malgré des consultations publiques bien plus conséquentes en 2002, laissent également beaucoup moins de place à leur prise de parole. Pour l'étude détaillée des articles, elle a quasiment disparu. De plus, contrairement à 1977, on ne constate aucune dissidence. Comme nous le verrons, le péquiste Pelletier essaie, lors des deux premiers jours des consultations publiques, de soulever les problèmes politiques que pose le travail des lobbyistes, mais sa voix disparaît après le 29 mai²⁰².

Comme nous l'avons vu, le débat sur le projet de loi 80 a donné lieu à une forte mobilisation de la société civile dont les interventions ont eu pour effet de multiplier les munitions pour l'opposition. Les dizaines d'articles de presse parus chaque semaine sur les différents scandales touchant le gouvernement Landry ont précipité la mise à l'agenda parlementaire du projet de loi 80. Lors de l'étude détaillée des articles, Chagnon se donne le rôle du porte-parole des idées proposées lors des consultations publiques. Ce faisant, il trouve parfois des appuis de taille pour sa propre argumentation. Il mentionne le Protecteur du citoyen, Raymond Hudon et l'ADISQ pour appuyer l'intégration dans le projet de loi

²⁰⁰ Je les considère comme les représentants des exécutifs partisans et gouvernementaux dans ce débat.

²⁰¹ *JDAN*, 7 juillet 1977, p. 1845-1854 ; 11 juillet 1977, p. 1926-1958 ; 12 juillet 1977, p. 1994-2005 ; 18 juillet 1977, p. 2160-2169 ; 11 août 1977, p. 2921-2928 ; 12 août 1977, p. 2944-2957 ; 16 août 1977, p. 2971-3009 ; 22 août 1977, p. 3161-3176.

²⁰² *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 29 mai 2002, p. 1-81.

d'une affirmation plus claire du principe de légitimité du lobbyisme. Il cite également Châteauvert sur les conséquences néfastes du projet de loi sur la réputation et la carrière des attachés politiques²⁰³. Lors de l'étude des articles portant sur la définition du lobbyisme, il cite le mémoire du Mouvement Desjardins²⁰⁴ et l'intervention de l'Association des constructeurs de routes et des grands travaux du Québec (ACRGTQ) à propos de leurs doutes sur l'expression « susceptibles d'influencer²⁰⁵ », que nous évoquerons dans les prochains paragraphes. Chagnon présente également des propositions d'intervenants issus de la société civile avec lesquelles il est en désaccord. Il fait référence, par exemple, à une lettre que le Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ) a envoyée aux députés de la commission pour exprimer ses réserves sur l'intégration des ordres professionnels au projet de loi. Il affirme même avoir rencontré le président de l'organisme, M. Dutrisac. Bien qu'il ne partage pas totalement l'avis du CIQ, il accepte de porter leurs réclamations devant la commission. De même, bien que lui-même y soit opposé, il demande à Bégin pourquoi il s'oppose à la proposition de la politologue Nicole Lacasse d'inclure le « grass roots lobbying » dans le projet de loi 80²⁰⁶.

Le débat parlementaire de 2002 s'oriente très rapidement vers un cadrage éthique de l'enjeu du lobbyisme. Cette logique ressort dans le vocabulaire employé par plusieurs acteurs, notamment par Bégin. On retrouve, par exemple, l'utilisation de termes se référant à la morale religieuse. Ainsi, la Protectrice du citoyen utilise les termes « purgatoire²⁰⁷ » et « abstinence » pour désigner la période de latence imposée à certains TCP avant de pouvoir devenir lobbyistes. On retrouve le terme « purgatoire²⁰⁸ » également chez Bégin

²⁰³ Il reprend également les arguments de Hudon sur le fait que le ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques doit avoir la responsabilité de l'application de la loi et non le ministre de la Justice, ceux de la Protectrice du citoyen à propos de l'inclusion des députés dans la catégorie des TCP devant respecter la période de latence avant de devenir lobbyiste et ceux de la FTQ pour demander que le rapport sur les activités du CAL soit étudié par l'Assemblée nationale. *JDAN*, 11 juin 2002, p. 1-101.

²⁰⁴ Ce mémoire n'a pas fait l'objet d'une présentation devant la Commission des finances publiques.

²⁰⁵ *JDAN*, 11 juin 2002, p. 1-101.

²⁰⁶ Ce terme désigne les pressions indirectes exercées par les lobbys sur les pouvoirs publics, par l'intermédiaire de campagnes de publicités massives visant à convaincre l'opinion publique.

²⁰⁷ Présentation lors des auditions publiques en commission. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84.

²⁰⁸ Il l'utilise en commission lors des consultations publiques et de l'étude détaillée des articles et en séance plénière lors de la prise en considération du rapport de la commission. *JDAN*, 30 mai 2002, p. 1-25 ; 11 juin 2002, p. 1-101 ; 13 juin 2002, p. 6920-6925.

à plusieurs reprises durant les débats. Lors de l'étude détaillée des articles, il affirme : « [ce n'est] pas un péché de faire du lobbying²⁰⁹ ».

3.3. LES SOLUTIONS LÉGALES ADOPTÉES

Le cadrage éthique et déontologique du problème, la centralisation du discours et des actions parlementaires dans les mains des directions de parti et le caractère consensuel et apaisé du débat ont des effets concrets sur les solutions légales adoptées pour répondre au problème du lobbying. Alors qu'ils cherchent à établir les définitions légales permettant de cerner le problème et la nature du lobbying ou qu'ils cherchent à déterminer les mesures de contrôle nécessaires, la question que les parlementaires se posent est la suivante : comment garantir une pratique éthique du lobbying sans nuire à une pratique politiquement légitime ?

Alors que les scandales politico-financiers ont durement frappé le gouvernement péquiste de Landry, causant une résurgence soudaine de la question du lobbying comme un problème public, on constate deux grandes orientations qui encadrent l'adoption des articles. D'une part, malgré plusieurs amendements importants, la grande majorité des modifications se fait à la suite d'un accord entre la majorité péquiste et l'opposition libérale. D'autre part, péquistes et libéraux débattent avant tout de la nature morale ou immorale des actions des lobbyistes, écartant tous discours et toutes mesures traitant de la nature politique du problème. Ce débat confirme que la légitimité politique du lobbying comme pratique d'influence des groupes de pression sur les TCP est acceptée *de facto* par l'immense majorité des acteurs. Seule la moralité du lobbyiste, en tant qu'individu, peut faire défaut.

²⁰⁹ *JDAN*, 12 juin 2002, p. 1-21.

3.3.1. Des définitions légales qui font consensus

Une des grandes difficultés relevées par les acteurs du mandat d'initiative sur le lobbying est de déterminer la nature et l'ampleur du phénomène du lobbying au Québec²¹⁰. Une des premières tâches du gouvernement péquiste est donc de s'attaquer à la définition légale du lobbying et de cerner quels acteurs doivent être inclus dans le projet de loi, tant du côté des lobbyistes que des TCP. Une définition consensuelle sur la nature du lobbying se dégage rapidement : « toutes les communications orales ou écrites avec un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer ou susceptibles d'influencer la prise de décisions » (article 2). Le gouvernement définit également les lobbyistes, sans que cette définition soit réellement remise en cause. L'article 3 du projet de loi 80 reprend la division des lobbyistes en trois catégories, établie dans la loi fédérale²¹¹ : « les lobbyistes-conseils, les lobbyistes d'entreprise et les lobbyistes d'organisation »²¹².

Non seulement la grande majorité des acteurs est en accord avec ces définitions, mais plusieurs veulent que le texte de loi affirme davantage la légitimité politique du lobbying. Pour ces acteurs, le lobbying est une pratique bien établie qui facilite l'accès à un État de plus en plus lointain et qui aide les TCP à prendre des décisions éclairées. Lors des auditions publiques, l'Alliance des cabinets de relations publiques du Québec rappelle que le lobbying est désormais une « discipline²¹³ » enseignée dans plusieurs universités aux États-Unis et au Québec. La libérale Houda-Pépin affirme que le « gouvernement est rendu à ce point bureaucratisé, à ce point impersonnel que les organismes, petits et grands, s'y perdent et qu'ils ont besoin de spécialistes²¹⁴ ». Le

²¹⁰ Selon Bégin, « la principale [difficulté], c'est [...] d'établir où ça commence et où ça s'arrête ». *JDAN*, 11 juin 2002, p. 1-101 ; les experts du Comité sur l'examen de l'activité du lobbying au Québec avaient conclu en 1999 qu'il était « plus facile de définir le lobbyiste par les activités [...] que par la nature de sa profession ». CFP, « Comité sur l'examen de l'activité... », p. 5, 20.

²¹¹ En novembre 1999, lors du mandat d'initiative, le Comité d'expert mandaté par la Commission des finances publiques pour examiner le lobbying au Québec s'était prononcé contre cette division des lobbyistes en trois catégories distinctes établie dans les lois fédérale et ontarienne. CFP, « Comité sur l'examen de l'activité... », p. 20.

²¹² Bien que Chagnon affirme qu'il préférerait une définition unique des lobbyistes, dénonçant les « différences artificielles » au projet de loi, il ne fait pas d'amendement en ce sens lors de l'étude détaillée des articles. Remarques préliminaires de Chagnon lors des auditions publiques. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84.

²¹³ Voir la présentation de l'ACRPQ en audition publique. Voir aussi celle de Gaudreault Belley inc. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 29 mai 2002, p. 1-81.

²¹⁴ Interventions de Houda-Pépin lors de l'étude détaillée des articles. *JDAN*, 11 juin 2002, p. 1-101.

péquistes Bégin se défend d'être hostile au lobbying et se porte lui aussi à la défense de la profession, le lobbying permettant selon lui « d'assurer la circulation de l'information dans le processus décisionnel²¹⁵ » et facilite ainsi la prise de décision politique. À l'image de la Chambre de commerce du Québec (CCQ), plusieurs acteurs issus de la société civile demandent que, comme dans la loi fédérale²¹⁶, « ces principes-là soient réaffirmés davantage dans un préambule de la loi »²¹⁷. Bégin se dit surpris de la réaction des intervenants, car le gouvernement péquiste estime le lobbying « digne [de] recevoir toute la reconnaissance [nécessaire]²¹⁸ ». Il promet finalement « une disposition reconnaissant clairement le principe de la légitimité des activités de lobbying²¹⁹ ». De retour en commission pour l'étude détaillée des articles, il propose de débiter l'article 1 du projet de loi par la formule : « reconnaissant que le lobbying constitue un moyen légitime d'accès aux institutions parlementaires, gouvernementales et municipales²²⁰ ». Chagnon propose d'ajouter « qu'il est dans l'intérêt du public que ce dernier puisse savoir qui cherche à exercer une influence auprès de ces institutions ». La commission adopte les deux modifications à l'unanimité²²¹.

D'autres débats définitionnels nourrissent les discussions qui finissent, dans la majorité des cas, par un accord entre les péquistes et les libéraux. Le lobbying se limite-t-il à l'intention d'influence ou doit-il être élargi à toute influence constatée *de facto* ? Pour plusieurs acteurs issus de la société civile, le projet de loi québécois doit s'inspirer de la loi fédérale en reprenant la notion d'intention d'influence. Le Barreau du Québec, par exemple, ne veut conserver que les termes « en vue d'influencer » et supprimer les termes « susceptible d'influencer²²² ». Mais pour le PQ, l'intention est trop difficile à

²¹⁵ Remarques préliminaires de Bégin lors des auditions publiques. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84.

²¹⁶ Présentation de l'ACRPQ. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84.

²¹⁷ On retrouve cette demande chez la CCQ, chez la Protectrice du citoyen et chez la politologue Lacasse. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 29 mai 2002, p. 1-81.

²¹⁸ Bégin cherche d'abord à esquiver la réclamation en répondant que les préambules n'existent plus dans les lois québécoises. Il finit cependant par accepter la revendication. *JDAN*, 29 mai 2002, p. 1-81.

²¹⁹ Conclusion de Bégin aux audiences publiques en commission. Il renouvelle cette promesse en séance plénière lors de l'adoption du principe. *JDAN*, 30 mai 2002, p. 1-25 ; 6 juin 2002, p. 6646-6656.

²²⁰ Étude détaillée de l'article 1. *JDAN*, 11 juin 2002, p. 1-101.

²²¹ Étude détaillée de l'article 1. *JDAN*, 11 juin 2002, p. 1-101 ; 12 juin 2002, p. 1-21.

²²² Présentation du Barreau du Québec en auditions publiques. On retrouve cette définition chez la CCQ et chez Gaudreault Belley inc., elle est reprise par Chagnon lors de l'étude détaillée des articles. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 29 mai 2002, p. 1-81 ; 11 juin 2002, p. 1-101.

prouver au tribunal. Il faut donc juger le résultat et non seulement l'intention. Selon Bégin, des études appuyées par le commissaire fédéral au lobbying montrent que limiter le lobbying à la notion d'intention faisait partie des « graves lacunes²²³ » de la loi fédérale, celle-ci étant trop difficile à prouver devant un tribunal. Lors de l'étude détaillée des articles, il accepte cependant de nuancer les termes du projet de loi²²⁴. On retrouve donc la formule « ou pouvant raisonnablement être considérées, par la personne qui les initie, comme étant susceptibles d'influencer » dans le texte de loi (article 2).

Par ailleurs, faut-il distinguer les pressions exercées par un lobbyiste rémunéré par des entreprises privées et l'action des syndicalistes, des groupes communautaires ou professionnels ? Si le projet de loi ne tranche pas clairement cette question, les députés refusent cette distinction au cours du débat. Les représentants des syndicats (FTQ et SFPQ), soutenus par les Manufacturiers et exportateurs du Québec (MEQ), voient dans le lobbying une profession nécessairement rémunérée agissant au nom d'intérêts privés. Cette profession doit être différenciée de l'action désintéressée des groupes de pression qui, en agissant au nom de l'intérêt commun, acquièrent une certaine légitimité politique²²⁵. Le libéral Chagnon ne fait pas cette différence : tout acte de pression est du lobbying²²⁶. De là à considérer qu'on puisse assimiler le lobbying à la politique en général, il n'y a qu'un pas qu'il franchit allègrement. Lors des auditions publiques, il affirme même que les négociations entre deux échelons de gouvernement sont du lobbying²²⁷.

Le projet de loi originel, qui ne retient pas la notion de rémunération dans la définition du lobbying, contient déjà le futur élargissement aux activités de pressions des groupes militants et professionnels. Certes, à la demande du Barreau du Québec²²⁸,

²²³ *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84.

²²⁴ *JDAN*, 11 juin 2002, p. 1-101 ; 12 juin 2002, p. 1-21.

²²⁵ Interventions de Massé, Néron, Sawyer et Huot en consultation publique. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 29 mai 2002, p. 1-81.

²²⁶ Interventions lors des auditions publiques de Chagnon, Lacasse, Hudon et de la FCEI. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 29 mai 2002, p. 1-81 ; 30 mai 2002, p. 1-25.

²²⁷ Dialogue entre Chagnon et Francine Ruest-Juras qui les voit plutôt comme « la tâche normale d'un élu ». On retrouve cet argumentaire chez Chagnon tout au long du débat sur le projet de loi 80 : lors de l'adoption du principe et lors de la prise en considération du rapport sur l'étude détaillée des articles. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 6 juin 2002, p. 6646-6656 ; 13 juin 2002, p. 6920-6925.

²²⁸ Présentation de Leduc en consultation publique. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84.

libéraux et péquistes ajoutent dans le texte de loi que les négociations relatives au *Code des professions* ne sont pas du lobbyisme (article 5)²²⁹. On retrouve cette même logique pour les syndicats. Les négociations collectives sont exclues de la définition du lobbyisme dans le texte de loi (article 5). Cependant, dès les auditions publiques, bien que les syndicats, les ordres professionnels et les associations communautaires ne soient pas encore inclus à cette étape, Bégin, Chagnon et la Protectrice du citoyen s'entendent déjà sur le fait de différencier les négociations collectives et les « démarches parallèles²³⁰ » de pression auprès des TCP, ces dernières devant être considérées comme du lobbyisme. Comme nous l'avons déjà vu, les intervenants en consultation publique se sont largement exprimés contre l'absence des syndicats et, dans une moindre mesure²³¹, des ordres professionnels. Bégin lui-même avait cherché à inclure ces organismes contre l'avis du premier ministre. Finalement, Landry cède face à la mobilisation et Bégin peut annoncer en séance plénière lors du débat sur l'adoption du principe qu'il a l'intention d'ajouter : « les lobbyistes agissant pour le compte de groupements constitués [...] à des fins syndicales ou professionnelles²³² ». De retour en commission pour l'étude détaillée, il propose donc d'insérer un amendement pour intégrer les syndicats et les organisations professionnelles aux « lobbyistes d'organisations²³³ ».

Beaucoup d'acteurs de la société civile se sont également prononcés en faveur de l'inclusion de l'ensemble des groupes d'intérêts tels que « les groupes communautaires » ou « les groupes verts²³⁴ ». Pour les libéraux, le texte de loi devrait plutôt utiliser le terme « organisation²³⁵ », utilisé dans la loi fédérale, qui englobe l'ensemble des groupes de pression à but non lucratif. Dans un premier temps, Bégin résiste à cette recommandation. Les inclure mettrait en danger les organismes pauvres qui ne pourraient plus payer de

²²⁹ Étude détaillée de l'article 5. *JDAN*, 11 juin 2002, p. 1-101.

²³⁰ Dialogue entre Champoux-Lesage, Bégin et Chagnon. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84.

²³¹ Seul Dufour en avait fait explicitement la demande en audiences publiques. *Ibid.*

²³² *JDAN*, 6 juin 2002, p. 6646-6656.

²³³ Étude détaillée de l'article 3. *JDAN*, 11 juin 2002, p. 1-101.

²³⁴ On retrouve cette recommandation chez le CQCD, l'ACRGTQ, l'AICQ, l'AIFQ, la FCEI, Gaudreault Belley inc., la Protectrice du citoyen, Dufour, Lacasse, Hudon et l'ADISQ. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 29 mai 2002, p. 1-81 ; 30 mai 2002, p. 1-25.

²³⁵ Interventions de Chagnon lors de l'étude détaillée de l'article 3. On retrouve ce terme sous cette définition chez plusieurs intervenants en auditions publiques : l'ACRPQ, le Conseil du patronat, le CQCD et l'ADISQ. Chagnon avait déjà évoqué cette définition à deux reprises lors des consultations publiques. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 29 mai 2002, p. 1-81 ; 11 juin 2002, p. 1-101.

lobbyistes à même les subventions qu'ils reçoivent²³⁶. Cependant, Bégin n'oppose pas une longue résistance. Lorsque Chagnon propose de protéger les organismes d'intérêt public les plus pauvres en les excluant du projet de loi par voie réglementaire, Bégin accepte « d'inclure tout le monde²³⁷ » dans la définition définitive (article 3 du texte de loi)²³⁸. Le problème des organisations les plus pauvres sera finalement réglé en permettant aux lobbyistes d'organisations de se payer à même les subventions (article 26 du texte de loi).

Le projet de loi précise également quelles activités de lobbyisme sont considérées comme légales, c'est-à-dire, pour les acteurs, morales. La légitimité politique de l'acte qui consiste à payer un tiers pour influencer la prise de décision politique n'est jamais remise en question, ni par les libéraux ni par les péquistes. Le lobbyisme se définit donc par l'acte d'influencer l'orientation politique et les choix législatifs des partis, des parlementaires et du gouvernement (article 2). L'action d'influence peut avoir lieu avant l'élection, à l'échelle du « programme » du parti ou lorsque le TCP est élu, au niveau des « propositions législatives ou réglementaires ». L'influence relative aux pouvoirs d'attribution de contrats, de dépense et de réglementation du gouvernement est également comprise²³⁹. Pour le gouvernement péquiste, les relations établies dans le cadre des attributions habituelles des TCP et les relations sollicitées par le TCP, telles que les appels d'offres, ne sont pas du lobbyisme et sont déjà strictement encadrées dans le projet de loi (article 5)²⁴⁰. Les libéraux soulèvent cependant le fait qu'il faut réglementer les actes d'influences « à l'attribution d'un contrat, négocié ou par appel d'offres sur invitation²⁴¹ ». Encore là, faire du lobbyisme pour se voir attribuer des contrats est un acte légitime qui n'est jamais remis en question. Il faut cependant simplement s'assurer que tout se passe

²³⁶ Il s'appuie pour cela sur les remarques de la Protectrice du citoyen et de l'ADISQ en auditions publiques. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 30 mai 2002, p. 1-25 ; 11 juin 2002, p. 1-101.

²³⁷ Intervention de Bégin durant l'étude détaillée de l'article 3. *JDAN*, 11 juin 2002, p. 1-101.

²³⁸ De retour en séance plénière pour la prise en considération du rapport de l'étude détaillée des articles, Chagnon en fera une des avancées principales du projet de loi. *JDAN*, 13 juin 2002, p. 6920-6925.

²³⁹ « ... l'attribution de contrats, de subventions ou d'autres avantages pécuniaires, de permis, de licences, de certificats ou d'autres autorisations, ou à l'attribution de toute autre forme de prestation déterminée par règlement » (*cf* article 2 du projet de loi).

²⁴⁰ Les relations établies « dans le cadre des procédures publiques », lors d'une commission parlementaire ou « à [la] demande expresse » du TCP, les discussions sur modalités d'application des contrats déjà attribués, les visites au bureau de comté d'un député. Voir les précisions de Bégin lors des auditions publiques. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84.

²⁴¹ *JDAN*, 11 juin 2002, p. 1-101.

de manière éthique en les intégrant à la définition légale du lobbyisme. Bégin approuve et accepte l'inclusion des contrats « négociés²⁴² » dans la définition que l'on retrouve, ainsi amendée, dans le texte de loi (article 2).

Certaines relations d'influence sont exclues de la définition du lobbyisme, pas parce qu'elles sont illégitimes ni même immorales, mais parce qu'elles apparaissent comme une forme de normalité quotidienne pour les acteurs du débat. On constate alors en filigrane l'ampleur des relations entre les intérêts privés organisés et les TCP. Ainsi, pour l'ADISQ, la recherche de renseignements sur des demandes de financement, l'interprétation ou la mise en application d'une loi ou d'un règlement représentent le « cours normal des affaires²⁴³ » et ne doivent pas être enregistrées comme du lobbyisme. Libéraux et péquistes se rejoignent à nouveau sur ce point. Si Chagnon veut que le projet de loi soit plus clair, Bégin affirme que ces activités sont déjà exclues à l'article 5 du projet de loi²⁴⁴. Le texte de loi reste donc identique sur cette question (article 5). À la demande de plusieurs acteurs de la société civile²⁴⁵, appuyés par le péquiste Pelletier, Chagnon et Bégin s'entendent également pour exclure la publicité pour les biens et services de la définition du lobbyisme (article 5 du texte de loi)²⁴⁶.

La conjoncture dans laquelle la discussion se tient a un effet sur l'orientation des débats et sur les textes législatifs adoptés. En effet, les scandales qui ont éclaté en janvier 2002 influencent la définition du lobbyisme durant les débats parlementaires, notamment en mettant à jour des pratiques vues comme immorales et donc, illégales. Le scandale Oxygène 9 soulève un problème de pantouflage parmi les proches de Landry. En effet, Oxygène 9 est une firme de lobbyistes-conseils formés par d'anciens TCP, Bréard ayant même franchi les portes tournantes²⁴⁷ entre le lobbyisme et les charges publiques à plusieurs

²⁴² Dialogue entre Bégin et la libérale Houda-Pépin. *JDAN*, 11 juin 2002, p. 1-101.

²⁴³ Selon les propos de Drouin. On retrouve cette notion chez le Barreau du Québec, Lamarre consultant et l'ACRGQ. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 29 mai 2002, p. 1-81 ; 30 mai 2002, p. 1-25.

²⁴⁴ *JDAN*, 11 juin 2002, p. 1-101.

²⁴⁵ Présentations de la CCQ, de l'alliance des MEQ, du RPGTI en consultation publique et interventions de Chagnon et Pelletier. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 29 mai 2002, p. 1-81.

²⁴⁶ Étude détaillée de l'article 5. *JDAN*, 11 juin 2002, p. 1-101.

²⁴⁷ Le terme « porte tournante » est un anglicisme traduisant la formule anglaise « *revolving doors* » désignant des allers-retours entre la fonction publique et le privé. En effet, Bréard est passé du poste de chef de cabinet de Landry en 1997 à lobbyiste dans le privé à partir de 1998 (Gestion Raymond Bréard, Oxygène 9) pour revenir en politique en 2001 comme directeur général du Parti québécois. « Pantouflage », *Portail Québec. Thésaurus de l'activité...* ; Roy, « Le cas Oxygène 9 », p. 20-21.

reprises. Cette perméabilité entre le gouvernement, plus particulièrement la garde rapprochée de Landry, et le milieu des lobbyistes est un des problèmes essentiels soulevés en 2002. Pourtant, là encore, c'est le problème éthique qu'on cherche à résoudre et non un problème politique. On constate ce biais chez les parlementaires lorsque la politologue Lacasse s'engage sur le terrain politique en déclarant qu'il est foncièrement illégitime que des TCP passés au privé pratiquent le lobbyisme auprès de leurs anciens collègues. Elle pense que le pantouflage pose un problème objectif de conflit d'intérêts qui ne sera pas résolu par un « simple délai²⁴⁸ », mais par l'interdiction de ces pratiques structurellement problématiques. Ni Chagnon ni Bégin ne tiennent compte de cette recommandation. Le projet de loi établit plutôt un délai de carence avant que les TCP ayant le plus de responsabilités ne puissent devenir lobbyistes (articles 25, 26 et 27).

Le projet de loi établit donc une hiérarchisation entre les différents TCP, mais aussi entre les différents lobbyistes, les exigences étant plus fortes pour les lobbyistes-conseils et les TCP qui ont les plus grandes responsabilités. La nomenclature différenciant les lobbyistes-conseils, les lobbyistes d'entreprise et les lobbyistes d'organisation guide justement cette hiérarchisation. Par exemple, les délais de carence pour devenir un lobbyiste-conseil après la fin de la charge publique sont plus stricts que pour un lobbyiste d'entreprise ou d'organisation. De même, ce délai est de deux ans pour les élus et d'un an pour les employés tels que le personnel des cabinets (articles 25, 26 et 27). Malgré quelques modifications de forme²⁴⁹, on retrouve ces mesures dans le texte de loi (articles 28, 29 et 30). On remarque ici que si la conviction de la légitimité absolue du lobbyisme les empêche d'adhérer aux solutions plus « radicales » que propose notamment la politologue Lacasse, les scandales de janvier 2002 poussent quand même les législateurs à agir contre certains cas de figure particuliers touchant les relations entre les TCP et les lobbyistes.

²⁴⁸ Présentation de Lacasse en audition publique. *JDAN*, 29 mai 2002, p. 1-81.

²⁴⁹ Dialogue entre Bégin, Chagnon et le conseiller juridique Louis Sormany lors de l'étude détaillée des articles. *JDAN*, 11 juin 2002, p. 1-101.

3.3.2. La transparence au service d'une pratique éthique des lobbyistes

La reformulation éthique du problème réduit l'enjeu à une question de transparence visant la régulation des pratiques individuelles. Cette logique sous-tend, comme nous venons de le voir, la teneur des définitions légales en lien avec le lobbyisme, mais aussi l'ensemble des mesures de contrôle établies par le gouvernement péquiste.

De 1997 aux premiers jours du débat parlementaire sur le projet loi 80, on voit cohabiter dans le discours parlementaire un problème déontologique et un problème politique de monopolisation de l'accès aux TCP. Alors que l'enjeu politique s'estompe vite ou demeure très minoritaire dans le discours, le choix des solutions législatives s'en trouve entièrement tourné vers l'enjeu éthique et déontologique. Le gouvernement péquiste, en accord avec les libéraux, estime que la transparence suffit à régler ce problème déontologique. On remarque par ailleurs que plusieurs mesures de contrôle adoptées dans le projet de loi 80 découlent directement des scandales de janvier 2002. Enfin, comme pour les définitions, les nombreuses modifications au texte initial du projet de loi se font dans un esprit de collaboration qui démontre une convergence des différents acteurs autour du cadrage éthique du problème public du lobbyisme.

Une des mesures phares du projet de loi 80 est la création d'un registre public des lobbyistes²⁵⁰. Elle oblige les lobbyistes à rendre publiques leurs activités. Les articles 7 à 16 du projet de loi stipulent que chaque lobbyiste doit s'inscrire au registre lorsqu'il effectue un premier « mandat²⁵¹ », puis modifier son inscription initiale à chaque nouveau contrat. Les lobbyistes ont dix jours pour effectuer leur inscription et les modifications (articles 12 et 13). Autre mesure essentielle pour la transparence, le registre est public (article 17)²⁵². Sur ces points, péquistes et libéraux sont en accord. Quelques voix s'élèvent

²⁵⁰ Bégin la présente comme telle en séance plénière dès la présentation puis lors du débat sur l'adoption du principe. Lors de la prise en considération du rapport de l'étude détaillée des articles, il affirme que le registre est au service de la « transparence », un des objectifs centraux du projet de loi 80. *JDAN*, 16 avril 2002, p. 5571 ; 6 juin 2002, p. 6646-6656 ; 13 juin 2002, p. 6920-6925.

²⁵¹ Étude détaillée des articles 7 à 16 du projet de loi. *JDAN*, 11 juin 2002, p. 1-101.

²⁵² Dans ses remarques préliminaires lors des auditions publiques, Bégin parle d'un « registre public aisément accessible » faisant partie d'un « premier volet [du projet de loi], [...] la transparence ». En auditions publiques, le politologue Raymond Hudon rappelle l'exemple du registre australien supprimé en 1996, son caractère non public l'ayant rendu inutile. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; *JDAN*, 30 mai 2002, p. 1-25.

pour critiquer des modalités d'inscriptions au registre, mais l'opposition au registre lui-même reste minoritaire. Le représentant des MEQ qualifie de « fantaisie²⁵³ » le délai d'inscription de dix jours et demande qu'il soit porté à 60 jours comme dans la loi fédérale²⁵⁴. Le Conseil québécois du commerce de détail (CQCD) précise que le délai pour les modifications varie entre un et deux mois dans les autres législations provinciales. L'Association des industries forestières du Québec (AIFQ) est la seule à s'opposer à l'inscription elle-même. Elle estime qu'elle ne devrait pas avoir à s'inscrire puisque les compagnies forestières qui la composent sont déjà enregistrées « en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies*²⁵⁵ ». L'AIFQ préconise la simple publication d'une liste des membres de l'association, car « ce n'est pas son enregistrement qui va rendre ça plus transparent », ce que Bégin réfute.

Le 28 mai, devant la Commission des finances publiques, lors des remarques préliminaires des consultations publiques, Bégin fait de l'inscription obligatoire le premier des « deux grands volets²⁵⁶ » du projet de loi. Dans ses propres remarques préliminaires, Chagnon décrit « l'élaboration d'un registre²⁵⁷ » comme un des « points positifs » du projet de loi, témoignant de la proximité idéologique entre les péquistes et les libéraux. Refusant d'exclure qui que ce soit du registre, Bégin promet cependant de réduire le délai d'inscription²⁵⁸. Il propose d'allonger le délai d'inscription à 30 jours pour les lobbyistes-conseils et à 60 jours pour les lobbyistes d'entreprise et d'organisation. Encore une fois, la loi est plus sévère pour les lobbyistes-conseils, qui sont en cause dans le scandale d'Oxygène 9. Bien que Chagnon s'étonne de cette différence de traitement, elle persiste pour l'inscription initiale (article 14 de la loi). Le délai pour les modifications passe à 30 jours pour tous les lobbyistes (article 15 de la loi).

L'application du principe de transparence ne se limite pas à une simple inscription au registre. Le projet de loi stipule que le registre doit contenir des informations sur

²⁵³ Présentation de Huot *JDAN*, 29 mai 2002, p. 1-81.

²⁵⁴ Le CQCD, fait la même demande et précise que le délai de 60 jours prévaut également dans les lois ontarienne et colombo-britannique. On retrouve les mêmes arguments chez la FCEI. *Ibid.*

²⁵⁵ Présentation de Duchesne lors des auditions publiques. *Ibid.*

²⁵⁶ *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84.

²⁵⁷ Remarques préliminaires de Chagnon lors des auditions publiques. *Ibid.*

²⁵⁸ Réponse de Bégin aux demandes des MEQ, du CQCD et de la FCEI. Il réitère cette promesse en conclusion des auditions publiques. *JDAN*, 29 mai 2002, p. 1-81 ; 30 mai 2002, p. 1-25.

l'identification du lobbyiste, de son employeur et du TCP visé ainsi que sur le mandat du lobbyiste (articles 8 et 9). L'article 8 du projet de loi rend également obligatoire la divulgation des honoraires par « plages de prix fixes²⁵⁹ » pour les lobbyistes-conseils. Encore une fois, le projet de loi 80 comprend des mesures particulières pour ces derniers. La divulgation de ces informations soulève beaucoup de critiques de la part des libéraux, du milieu patronal et des lobbyistes.

Ces derniers craignent une hausse de la bureaucratie et des coûts qui en découlent. Ils pensent aussi qu'elles vont nuire à la compétitivité des entreprises québécoises en révélant des secrets industriels et commerciaux²⁶⁰. De même, pour le libéral Chagnon, réglementer, c'est complexifier et donc risquer de limiter les relations entre les TCP et les intérêts privés organisés²⁶¹. La représentante de la firme de lobbyiste Gaudreault Belley inc. dénonce la divulgation des honoraires des lobbyistes-conseils comme une attaque contre la liberté d'entreprendre et la vie privée²⁶². Les libéraux, quant à eux, proposent, en vain, de remplacer la divulgation des salaires par la divulgation des rémunérations conditionnelles ou à même les fonds de la subvention obtenue, ce qui revient à autoriser ces dernières. Sur ce dernier point, c'est un refus catégorique de Bégin. On voit ici toute l'influence des scandales sur la détermination du PQ. En effet, cette mesure en lien direct avec les pratiques d'Oxygène 9 « est une des bases du projet de loi » sur laquelle « le premier ministre a été très clair²⁶³ ».

Bégin tente de répondre aux inquiétudes sans revenir sur l'essentiel. Il rappelle que l'inscription au registre ne doit contenir que les grandes lignes des mandats des

²⁵⁹ Cette mesure avait été abordée dès le mandat d'initiative sur le lobbying. La Commission des finances publiques, dans son rapport d'étape déposé le 11 juin 1998, estimait que « la loi canadienne ne va pas assez loin, notamment parce qu'elle n'oblige pas la déclaration des dépenses consacrées à ce type d'activité ». Le 10 novembre 1999, le comité d'expert nommé par la commission se déclare contre l'enregistrement des honoraires, si ce n'est par « plages de prix fixes ». CFP, « Rapport d'étape sur les travaux... », p. 5 ; CFP, « Comité sur l'examen de l'activité... », p. 20.

²⁶⁰ On retrouve ces critiques lors des auditions publiques chez l'ACRPQ, l'AICQ, les MEQ, la FCEI, Lamarre Consultants et l'ACRGQTQ. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 29 mai 2002, p. 1-81 ; 30 mai 2002, p. 1-25.

²⁶¹ Interventions de Chagnon lors de l'étude détaillée des articles. *JDAN*, 11 juin 2002, p. 1-101.

²⁶² On retrouve cette critique chez Gaudreault Belley inc. et l'ACRGQTQ. Martine Gaudreault estime également que cette mesure risque d'augmenter les prix. Pour le lobbyiste Errol Fréchette, les prix varient énormément selon les services fournis. Il se demande donc à quoi sert une telle divulgation qui n'est pas exigée dans la loi fédérale. *JDAN*, 29 mai 2002, p. 1-81 ; 30 mai 2002, p. 1-25.

²⁶³ Interventions de Chagnon et Bégin lors de l'étude détaillée de l'article 8. *JDAN*, 11 juin 2002, p. 1-101.

lobbyistes²⁶⁴. Il fait ajouter une clause de confidentialité temporaire pour protéger les informations sensibles²⁶⁵. Enfin, alors que Chagnon propose de supprimer certaines informations à divulguer, Bégin rappelle qu'on retrouve ces mesures dans la loi fédérale²⁶⁶. Comme nous l'avons déjà vu, même lorsque Bégin et Chagnon sont en désaccord, l'opposition ne se rend presque jamais au vote sur division. Malgré une opposition plus vigoureuse sur ces points, les amendements et les articles sont adoptés à l'unanimité²⁶⁷ et se retrouvent dans le texte de loi (articles 9, 10, 19 et 49).

Certaines mesures adoptées sont directement liées aux scandales de janvier 2002, notamment au fait que les lobbyistes mis en cause se rémunéraient au pourcentage des subventions ou des crédits d'impôt obtenus et, la plupart du temps, à même ces sommes. À l'article 24, le projet de loi stipule que la rémunération des lobbyistes ne peut pas être conditionnelle aux résultats obtenus par leur travail d'influence ou provenir des fonds obtenus. En consultation publique, Camille Genest propose tout simplement d'interdire l'utilisation d'un lobbyiste rémunéré pour obtenir une subvention ou un contrat²⁶⁸. Comme toutes les mesures plus politiques limitant la pratique du lobbyisme, sa proposition n'est pas retenue. D'autre part, la Protectrice du citoyen et l'ADISQ mettent en garde les députés sur les risques associés à cette interdiction pour les organismes dont le budget dépend des subventions publiques²⁶⁹. Relayée par les libéraux²⁷⁰, cette critique

²⁶⁴ À cette occasion, le discours de Bégin montre la proximité entre les intérêts privés organisés et les TCP : « les lettres que vous écrivez, les téléphones que vous faites, les rencontres que vous avez, il n'est pas question de marquer ça. C'est la vie quotidienne, ça ». On trouve aussi ce discours chez les acteurs de la société civile. La représentante de l'AICQ décrit ainsi ces rapports : « dans de plus grandes firmes où tu peux avoir [...] 200 chargés de projet qui ont à communiquer presque à chaque jour [...] avec des [TCP] ». Voir les interventions de Desrochers, puis de Bégin en conclusion des auditions publiques. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 30 mai 2002, p. 1-25.

²⁶⁵ Interventions de Bégin en auditions publiques puis en amendement et étude détaillée de l'article 41. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 29 mai 2002, p. 1-81 ; 30 mai 2002, p. 1-25 ; 11 juin 2002, p. 1-101.

²⁶⁶ Étude détaillée des articles 8 et 9 du projet de loi. *JDAN*, 11 juin 2002, p. 1-101.

²⁶⁷ *JDAN*, 11 juin 2002, p. 1-101 ; 12 juin 2002, p. 1-21.

²⁶⁸ L'État garantissant l'égal accès à tous grâce à un « registre spécial » contenant « la liste complète des subventions et contrats accordés par l'État et les municipalités ». Comme toutes les mesures pouvant limiter ou interdire le lobbyisme, elle n'est retenue ni par Chagnon ni par Bégin. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84.

²⁶⁹ Présentations de Champoux-Lesage et Drouin en auditions publiques. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 30 mai 2002, p. 1-25.

²⁷⁰ Remarques de Chagnon sur ce sujet en commission lors des auditions publiques, puis en séance plénière lors de l'adoption du principe, puis à nouveau en commission lors de l'étude détaillée de l'article 24. *JDAN*, 30 mai 2002, p. 1-25 ; 6 juin 2002, p. 6646-6656 ; 11 juin 2002, p. 1-101.

aboutit à un amendement par Bégin et l'interdiction ne touchera plus les lobbyistes d'organisations²⁷¹.

Pour plusieurs acteurs de la société civile, la transparence doit être étendue aux pratiques des TCP, ce que Bégin refuse. Ainsi, lors des auditions publiques, l'Alliance des cabinets de relations publiques du Québec (ACRPQ) demande que le Commissaire au lobbyisme, prévu par l'article 30 du projet de loi, soit remplacé par un « conseiller à l'éthique » qui surveillerait « les deux côtés de l'équation²⁷² », soit autant les TCP que les lobbyistes. Les représentants des syndicats (FTQ et SFPQ) veulent un conseiller à l'éthique qui serait à la fois un « gardien des bonnes mœurs²⁷³ » et un protecteur des lanceurs d'alertes. Pour Bégin, il est toutefois nécessaire d'avoir un commissaire consacré uniquement à la surveillance des lobbyistes. Contrairement au PLQ et au politologue Raymond Hudon, Bégin pense qu'un tel conseiller serait pris constamment entre les intérêts des TCP et des lobbyistes²⁷⁴. Chagnon propose un amendement sur le sujet lors de l'étude détaillée des articles en commission²⁷⁵ que Bégin rejette, argumentant qu'il existe assez de lois au Québec qui surveillent tous ceux qui ont une charge publique²⁷⁶.

Le contrôle des activités des lobbyistes passe également par un contrôle de la profession, par une approche déontologique du problème. Reprenant les recommandations de la Commission des finances publiques lors du mandat d'initiative sur le lobbyisme, le gouvernement péquiste de 2002 adopte une formule mixte entre un contrôle étatique décidant des « grandes orientations » et une part d'autoréglementation par les lobbyistes eux-mêmes²⁷⁷. Sans accorder de statut professionnel aux lobbyistes, le projet de loi 80 établit tout de même la production d'un code de déontologie des lobbyistes qui serait une forme de code professionnel dans les faits (articles 33 à 35). Le pouvoir exécutif délègue son pouvoir réglementaire au commissaire : « il ne s'agit pas pour le

²⁷¹ Débat entre Chagnon et Bégin lors de l'étude détaillée de l'article 24. *JDAN*, 11 juin 2002, p. 1-101.

²⁷² On retrouve cette proposition chez le Conseil du patronat, Dufour, Lacasse, Hudon et la FCEI. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 29 mai 2002, p. 1-81 ; 30 mai 2002, p. 1-25.

²⁷³ *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84.

²⁷⁴ *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 30 mai 2002, p. 1-25.

²⁷⁵ Il avait déjà évoqué le sujet lors du débat en séance plénière sur l'adoption du principe. *JDAN*, 6 juin 2002, p. 6646-6656.

²⁷⁶ Débat entre Chagnon et Bégin lors de l'étude détaillée de l'article 30. *JDAN*, 11 juin 2002, p. 1-101.

²⁷⁷ Le comité d'experts formé par la commission, lui, préférerait « responsabiliser le milieu des lobbyistes » par l'autoréglementation. CFP, « Rapport d'étape », p. 9 ; CFP, « Comité sur l'examen de l'activité », p. 7.

gouvernement de décider qu'est-ce qui est bon ou pas bon », et le code édicte « Qui va exercer et comment va-t-il exercer²⁷⁸ ». Il reste des différences de taille avec un code professionnel : la réglementation est établie par une instance extérieure à la profession et aucun ordre professionnel n'est créé, ce que certains intervenants ne manquent pas de souligner lors des consultations publiques²⁷⁹. Les articles consacrés au Code de déontologie ne sont toutefois pas contestés sur le fond²⁸⁰ et connaissent peu de modifications dans la loi (articles 36 à 38). La remise en cause des pratiques de lobbyistes lors des scandales de 2002 n'est certainement pas étrangère à l'exigence d'un contrôle étatique serré sur la profession.

Seul le débat autour des pouvoirs du Commissaire au lobbyisme (CAL) fait exception dans le déroulement consensuel du débat. Garant de la transparence des activités de lobbyisme pratiquées dans la province, il possède de solides pouvoirs d'enquête et d'inspection. Selon l'article 36 du projet de loi, le CAL peut mener une enquête s'il estime qu'il y a eu manquement à la loi ou au Code de déontologie. Le projet de loi stipule qu'il possède l'impunité et les pouvoirs « des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête* », en dehors du pouvoir d'emprisonnement (article 37). Il peut perquisitionner « à toute heure » chez les personnes mises en cause et « exiger » la présentation de tout document nécessaire à l'enquête (article 38). Ces pouvoirs sont les mesures les plus contestées par l'opposition libérale et certains acteurs de la société civile.

En consultation publique, l'ACRPQ affirme que ces pouvoirs « démesurés²⁸¹ » contreviennent à la *Charte des droits et libertés*. Lors de ses remarques préliminaires, Chagnon dénonce des mesures « abusives²⁸² », dont l'absence de mandat de perquisition. Une fois n'est pas coutume, le ton de Chagnon se durcit : « Cela n'a tout simplement pas de bon sens ». Il parle même « des pouvoirs quasi staliniens » du CAL, qui dirigeant la

²⁷⁸ *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84.

²⁷⁹ Certains veulent une consultation plus large. Présentation de Genest et interventions de Houda-Pépin. *Ibid.*

²⁸⁰ Devant la Commission des finances publiques, lors de ses remarques préliminaires aux consultations publiques, Chagnon en fait même un des « points positifs » du projet de loi. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84.

²⁸¹ Présentation de Bujold lors des auditions publiques. On retrouve ces critiques chez la CCQ et l'ACRGTO. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 30 mai 2002, p. 1-25.

²⁸² Remarques préliminaires de Chagnon lors des auditions publiques. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84.

société québécoise vers un régime semblable à ceux de « de Pol Pot [et] Staline ». En séance plénière, lors du débat sur l'adoption du principe, Chagnon réserve encore une fois son attaque la plus virulente pour les pouvoirs du CAL : « on ne [traite] même pas les Hells Angels de cette façon-là²⁸³ ». Lors de l'étude détaillée des articles, Chagnon tente à plusieurs reprises d'atténuer ces pouvoirs d'enquête. Sa stratégie repose sur l'intégration de mesures accordant aux lobbyistes les protections dont peuvent profiter les membres d'ordres professionnels. Il tente sa chance à plusieurs reprises lors de l'étude détaillée des articles 36, 38, puis 45 du projet de loi²⁸⁴. Bégin ayant refusé de céder, on retrouve ces mesures dans le texte de loi (articles 39, 41 et 48). Fait notable, l'article 38 est le seul article adopté sur division de tout le débat sur le projet de loi 80, témoignant d'une réelle opposition sur ce point entre péquistes et libéraux. Les échanges les plus virulents entre Chagnon et Bégin avaient aussi eu lieu sur ce sujet lors des auditions publiques.

On se souvient qu'en 1977, un article désignant un ministre chargé de l'application de la loi avait soulevé une forte controverse. Les opposants au projet de loi y voyaient une mise sous tutelle de la démocratie partisane par l'exécutif. On ne retrouve pas cette controverse dans le débat sur le lobbying. En 2002, le gouvernement péquiste tranche en faveur du ministre de la Justice, ce dernier étant le rapporteur du projet de loi (article 60 du projet de loi)²⁸⁵. On retrouve cette mesure peu contestée dans la loi (article 67). Par ailleurs, lorsqu'il y a des désaccords entre péquistes et libéraux sur la place de l'exécutif dans l'application de la loi, le débat est beaucoup moins virulent qu'en 1977, voire presque anecdotique. Les convergences sont plus nombreuses, car le registre public, la divulgation des activités et des rémunérations et le Code de déontologie des lobbyistes sont des incarnations concrètes de la notion de « transparence », qui fait consensus. Bref, pour les

²⁸³ Les « Hells » sont alors au cœur de l'actualité puisque le procès de 35 membres des Hells Angels vient de s'ouvrir en avril. « Le procès des neuf présumés Hells débute », *Ici-Radio-Canada* [en ligne], <https://ici.radio-canada.ca/regions/Montreal/nouvelles/200302/04/006-hells-debut-proces.shtml> (Page consultée le 16 novembre 2020) ; *JDAN*, 6 juin 2002, p. 6646-6656.

²⁸⁴ Débat entre Chagnon et Bégin, étude détaillée de l'article 36. Chagnon reprend la proposition du Barreau du Québec « d'impliquer le syndic » lorsqu'un lobbyiste perquisitionné est membre d'un ordre professionnel. Le constitutionnaliste Gilles Laporte affirme que « l'article 9 de la *Charte* et les dispositions pertinentes du *Code de procédure pénale* assurent le respect du secret professionnel ». *JDAN*, 11 juin 2002, p. 1-101.

²⁸⁵ *JDAN*, 12 juin 2002, p. 1-21.

députés, une finalité éthique et déontologique rend moins conflictuelle l'idée d'un contrôle de l'exécutif sur les appareils du pouvoir.

3.3.3. Le refus du politique

Au cours du débat parlementaire sur le projet de loi 80, la transition vers une lecture déontologique et éthique de la question des relations entre les TCP et les intérêts privés organisés va de pair avec le refus d'y voir une question politique. Si le problème politique que pose le rôle des lobbyistes au sein de l'organisation de la cité n'est pas totalement occulté, il est en revanche largement marginalisé, tant chez les intervenants issus de la société civile que chez les députés. Ce cadrage éthique et déontologique se retrouve à la fois dans la manière de poser le problème, dans les solutions qui y sont apportées et dans le discours de l'opposition.

La généralisation de l'utilisation d'un intermédiaire rémunéré comme un lobbyiste aurait pu être interprété comme un problème d'équité dans l'accès à l'État. Avoir les moyens de payer un lobbyiste pour faire valoir ses intérêts auprès des TCP et influencer la prise de décision n'est-il pas, comme l'aurait dit Burns, un privilège médiéval ? En effet, si l'on reprend les mots du débat de 1977, payer des lobbyistes paraît plus facile pour la « minorité » des « mieux nantis et [des] mieux organisés de la société », avec leur « réservoir de capitaux ». Les lobbyistes ne portent-ils pas les « intérêts basement corporatistes » de groupes d'intérêts organisés qui les emploient contre « l'intérêt majoritaire des citoyens²⁸⁶ » ? En 1977, le député péquiste Guy Bisailon dénonçait les « tiers²⁸⁷ » qui se substituent au citoyen dans sa relation directe au politique. Qu'est-ce que le lobbyiste, sinon ce tiers ? Sans vouloir refaire l'histoire, ni même juger les acteurs du débat de 2002, je veux souligner ici le contraste que fait ressortir la marginalisation d'une telle rhétorique politique dans le débat sur le lobbying.

À quelques reprises, certains acteurs défendent pourtant des vues assimilables à une vision plus politique du problème du lobbying. Cependant, le discours de ceux qui

²⁸⁶ Québec, *Réponse de M. Robert Burns...*, p. 6-7 ; *JDAN*, 7 juillet 1977, p. 1845-1854.

²⁸⁷ *JDAN*, 31 mai 1977, p. 3567-3602.

s'attaquent frontalement au problème politique du lobbyisme est fortement marginalisé. Soit cette critique du lobbyisme demeure secondaire dans le discours de l'acteur, soit l'acteur lui-même n'a pas d'influence sur le débat.

Bégin lui-même, nous l'avons vu, évoque brièvement la question de l'équité de la représentation politique en début de débat²⁸⁸. Il ne propose toutefois aucune mesure concrète pour résoudre ce problème, pas même le financement public du lobbyisme évoqué lors du mandat d'initiative²⁸⁹. Les libéraux, pour leur part, évoquent le problème de la perte d'expertise de l'État au profit des lobbyistes-conseils²⁹⁰. Mais cela reste pour eux un problème de compétence individuelle ou de saine gestion des finances publiques, et non un problème structurel de dépendance à l'expertise privée. Pour les péquistes, cette question n'a d'ailleurs rien à voir avec le lobbyisme²⁹¹.

Certains acteurs issus de la société civile soulèvent plus clairement le problème politique que pose le lobbyisme, mais leur discours reste très minoritaire et, par conséquent, fortement marginalisé²⁹². Aucune de leurs solutions n'est reprise par les députés²⁹³. Parmi ces derniers, le péquiste André Pelletier est le seul député à proposer une véritable critique politique de la place du lobbyisme dans la démocratie. Conduisant à une domination de « l'argent²⁹⁴ » en politique, le lobbyisme, dit-il, a éloigné « la démocratie du citoyen » et « le citoyen de ses élus ». Pour lui, il ne devrait y avoir qu'un

²⁸⁸ Remarques préliminaires aux auditions publiques en commission. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84.

²⁸⁹ Rapport du comité d'examen sur le lobbying déposé devant la Commission des finances publiques en novembre 1999. CFP, « Comité sur l'examen de l'activité... », p. 4.

²⁹⁰ Notamment Chagnon sur la question de l'informatique. Sa collègue libérale Houda-Pépin soulève également le problème des consultants privés qui font profiter leurs entreprises de leur « accès privilégié » à la « fonction publique ». Le libéral Ouimet se demande même « pourquoi [faut-il] qu'il y ait un intermédiaire » pour toucher des subventions publiques, sans apporter aucune réponse à cette question. *JDAN*, 29 mai 2002, p. 1-81 ; 6 juin 2002, p. 6646-6656 ; 11 juin 2002, p. 1-101.

²⁹¹ L'article 5 du projet de loi stipule d'ailleurs que « les représentations faites en réponse à une demande expresse d'un [TCP] » ne sont pas touchées par le projet de loi Débat entre Bégin et Houda-Pépin sur la question des consultants privés lors de l'étude détaillée des articles. *JDAN*, 11 juin 2002, p. 1-101.

²⁹² Voir les exemples des citoyens Bernard Viau et Patrice Fortin, de la politologue Nicole Lacasse et du syndicaliste Michel Sawyer, *supra* p. 107-116.

²⁹³ Les propositions des particuliers Bernard Viau et Patrice Fortin sont totalement ignorées. Les propositions de l'universitaire Nicole Lacasse pour répondre au « déficit démocratique » causé par le lobbyisme ne sont pas davantage retenues. Viau, *L'éthique du lobbying : document de...*, p. 1 ; *JDAN*, 29 mai 2002, p. 1-81.

²⁹⁴ Il parle de la « maladie » du lobbyisme. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84.

seul intermédiaire entre le citoyen et l'exécutif ou l'administration : « l' élu ». Pelletier est totalement isolé et disparaît rapidement du débat parlementaire²⁹⁵.

Pour la grande majorité des intervenants de la société civile et pour l'opposition libérale, le lobbyisme est tellement entré dans la normalité des pratiques que c'est sa régulation par la future loi qui peut causer un problème politique. La loi risque de restreindre l'utilisation du lobbyisme, si utile au fonctionnement de l'État québécois²⁹⁶. Pour plusieurs, le projet de loi, dans sa version déposée en avril, crée un problème politique en établissant un privilège d'accès au gouvernement pour certains groupes d'intérêts, tels que les syndicats ou les groupes communautaires. Comme le résume la Protectrice du citoyen, le projet de loi risquerait de créer une « distorsion du processus démocratique²⁹⁷ » qui s'est restructuré autour d'un « nouveau modèle de l'exercice de la démocratie », basé sur l'expression diversifiée d'intérêts privés organisés, appelés « lobbys ». Pour les libéraux, aucune solution politique ne saurait être adéquate. Chagnon en veut pour preuve les lois fédérale, ontarienne, néo-écossaise et britanno-colombienne sur le lobbying, qui n'ont pas empêché les scandales²⁹⁸. Selon Houda-Pépin, c'est plutôt une « culture de l'éthique » qu'il faut mettre en place en imposant une « exigence de transparence, d'imputabilité²⁹⁹ » individuelle.

Les solutions légales adoptées à l'occasion du débat sur le projet de loi 80 ne remettent ainsi pas en question la pratique du lobbyisme et ne visent pas même sa limitation. Pour la majorité d'entre eux, le lobbyisme facilite l'accès à un État lointain et complexe et en tire une forte légitimité. Pourtant lors du mandat d'initiative sur le lobbying, la Commission des finances publiques avait posé la question de l'équité et de l'égalité d'accès aux preneurs de décision, mais ce problème politique est rapidement mis

²⁹⁵ Le 28 mai 2002, le premier jour des consultations publiques, il fait 4 interventions significatives devant la Commission des finances publiques, puis il se limite à 2 interventions significatives le 29 mai avant de disparaître pour la suite des débats. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 29 mai 2002, p. 1-81.

²⁹⁶ Plusieurs craignent une « judiciarisation » du lobbyisme et une distanciation des liens entre l'État et la société civile, coupant l'accès à la « précieuse expertise » du privé. Voir les interventions de Chagnon en commission lors des auditions publiques. On retrouve cette critique chez l'ACRPQ, le Conseil du patronat, la FTQ, l'AICQ, Dufour, les MEQ, la FCI, Gaudreault Belley inc., la Protectrice du citoyen et l'ACQ. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 29 mai 2002, p. 1-81.

²⁹⁷ Présentation de Champoux-Lesage lors des auditions publiques. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84.

²⁹⁸ Interventions de Chagnon lors des auditions publiques et de Ouimet lors de l'adoption du principe. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84 ; 6 juin 2002, p. 6646-6656.

²⁹⁹ *JDAN*, 11 juin 2002, p. 1-101.

au second plan et les « avantages » du lobbyisme prennent le pas sur ses « inconvénients³⁰⁰ ». On en arrive à l'impossibilité de penser la relation entre la société civile et les TCP sans l'intermédiaire du lobbyisme.

Il s'agit donc de répondre à la perte de confiance des citoyens envers la démocratie, non pas en modifiant les rapports politiques, mais en rehaussant de manière ostentatoire l'éthique des relations entre les acteurs sociaux, politiques et économiques. Bégin précise que cette logique se fait « dans la lignée d'interventions similaires initiées dans plusieurs États modernes au cours des dernières années³⁰¹ », témoignant d'une tendance internationale en matière de législation portant sur l'éthique. À ses yeux, le projet de loi 2 de 1977, dont nous avons montré le cadrage éminemment politique, se présente comme une loi éthique dont il estime assurer la continuité.

Comme le lobbyisme n'est pas vu comme un intermédiaire illégitime ou comme une façon pour le capital d'obtenir un monopole d'influence sur les TCP, le seul problème qu'il pose réside dans certaines pratiques professionnelles immorales. Le seul fait d'obliger les lobbyistes à révéler leurs pratiques au grand jour résoudrait donc le problème : s'ils doivent agir aux yeux de tous, les lobbyistes agiront moralement. La transparence serait donc une modalité de l'éthique, son expression concrète. Durant la séance plénière qui conclut le débat sur le projet de loi 80, Bégin fait d'ailleurs un aveu significatif : « nous ne solutionnerons pas tous les problèmes, mais nous allons nous assurer que notre société décide de ses grands choix dans la transparence malgré et avec le travail que les lobbyistes font auprès des décideurs publics³⁰² ». Bref, d'après Bégin lui-même, tous les problèmes liés au lobbyisme ne sont pas réglés par le projet de loi 80. L'existence même d'un intermédiaire rémunéré au sein de la relation entre les intérêts privés organisés et les TCP semble continuer de poser un problème, sans que le législateur ait trouvé de solution politique.

³⁰⁰ Notons l'utilisation de l'euphémisme « inconvénient ». Le mot « problème » aurait pu convenir davantage à un phénomène qui pousse une commission parlementaire à entreprendre un mandat d'initiative, ce qui, comme nous l'avons vu, était une procédure relativement rare. *Ibid.*

³⁰¹ La libérale Houde-Pépin rappelle que cette tendance législative a largement touché le Québec. Lors des auditions publiques, elle énumère les nombreuses lois réglementant l'éthique publique dans le dernier quart du 20^e siècle. *JDAN*, 28 mai 2002, p. 1-84.

³⁰² *JDAN*, 6 juin 2002, p. 6646-6656.

CONCLUSION

Dans ce mémoire, j'ai cherché à savoir comment, au Québec, dans le dernier quart du XXe siècle, la question du rapport entre les pouvoirs publics et les intérêts privés a été reformulée en termes de « lobbyisme », et avec quels effets. Entre les deux lois péquistes étudiées ici, celle de mars 1977 sur le financement des partis politiques et celle de juin 2002 sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, le regard du politique sur la relation entre intérêts publics et privés a beaucoup évolué. J'ai établi une relation entre d'une part, l'évolution des définitions, implicites et explicites, du problème qui s'imposent dans le débat public et, d'autre part, l'évolution des objectifs explicites des projets de loi. Plus précisément, j'ai démontré comment les acteurs de ces deux débats parlementaires ont déplacé le cadrage du problème public d'un enjeu politique à un enjeu éthique et déontologique.

En m'appuyant sur la science politique, j'ai établi un lexique et des définitions qui m'ont permis de bien circonscrire l'objet de ma recherche, notamment en différenciant le lobbyisme du patronage. Plusieurs politologues abordent le lobbyisme d'un point de vue essentiellement normatif, ce qui alimente une vision éthique et déontologique du problème. Pour eux, le lobbyisme assure une fonction légitime et nécessaire, celle de représenter les intérêts des organisations issues de la société civile auprès de l'État. Il faut donc le distinguer du patronage, voué à la satisfaction d'intérêts clientélistes. Dès lors, la science politique s'attarde surtout à établir les conditions d'une pratique individuelle éthique et déontologique d'un lobbyisme *a priori* politiquement efficace, nécessaire et légitime. En m'appuyant sur la sociologie, je me suis interrogé sur cette légitimité politique, voulant jeter un regard plus critique sur les pratiques d'influence des groupes d'intérêts dans les démocraties modernes. Dépassant l'approche normative des politologues, cette sociologie constructiviste propose une approche plus critique et historique de la notion de « problème public ». Selon cette perspective, le cadrage des problèmes publics n'est pas défini *a priori*, mais il se construit et se reconstruit au gré de l'évolution des rapports de force entre les acteurs qui en débattent. La mise à l'agenda et

la formulation du problème public varie dans le temps et selon les lieux. Pour étudier les cadrages successifs du problème que pose la relation entre les TCP et les intérêts privés organisés, j'ai choisi d'analyser les discours tenus dans ce lieu particulier qu'est l'arène parlementaire. Pour comprendre les processus de production des discours et des décisions parlementaires, je me suis donc appuyé sur la littérature émergente en sociologie de la législation. Cette littérature permet d'affirmer que l'action parlementaire est un objet historique en soi avec une logique, un rôle, des pratiques et un rythme qui lui sont propres. Cette approche interdisciplinaire m'a permis d'exposer comment les acteurs des débats parlementaires ont été des agents actifs de la reformulation du problème public et de l'évolution des solutions législatives qui lui ont été apportées, sans qu'ils n'aient pour autant eu pleinement conscience de cette évolution.

Pour ce faire, j'ai constitué le corpus principal de mon projet à partir des projets de loi, des textes de loi adoptés, des débats sur les projets de loi en chambre et en commission et des mémoires déposés en commission lors des débats sur la *Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale* de 1977 et la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying* de 2002. Un corpus secondaire a été constitué à partir du texte de la *Loi modifiant la Loi sur le ministère du Conseil exécutif et d'autres dispositions législatives concernant l'éthique et la déontologie* adoptée en 1997 et des comptes rendus des travaux de la Commission permanente des finances publiques lors du Mandat d'initiative sur l'examen de l'activité du lobbying au Québec de mai 1997 à juin 2000. Pour analyser ce corpus, j'ai utilisé une méthodologie qui s'appuie sur l'analyse de discours, complétée par des éléments d'analyse de contenu. J'ai relié les discours à leur contexte de production en me référant aux historiographies des institutions parlementaires et de la scène partisane.

Ma stratégie a donc été d'étudier les regards successifs sur la relation entre les titulaires de charge publique et les intérêts privés, dans les débats parlementaires sur les projets de loi destinés à l'encadrer, soit le *Projet de loi no 2. Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale* et le *Projet de loi no 80. Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*. J'ai pu établir que l'enjeu se dépolitise

entre ces deux moments parlementaires. On retrouve cette dépolitisation tant dans le débat parlementaire que dans les solutions législatives proposées dans les textes de loi.

Dans les années 1970, le problème de l'influence des intérêts privés organisés sur les TCP est formulé de manière éminemment politique. Jusqu'à la fin des années 1960, les parlementaires avaient posé l'enjeu en termes de lutte politique au patronage. Après 1970, l'influence grandissante du « monde des affaires » et plusieurs scandales politico-financiers, déplacent l'enjeu vers un autre front, tout aussi politique, celui de l'influence des forces financières sur les partis politiques. Pour le PQ, l'élection de 1976 est l'occasion de clore le débat politique du financement partisan par les personnes morales, qui leur semble mettre en jeu la structure des rapports de force dans la société. Que ce soit dans les versions successives du projet de loi 2 ou dans les discours des acteurs du débat parlementaire, ce cadrage politique de l'enjeu du financement partisan ressort de manière évidente. Il se retrouve tant chez la majorité péquiste que dans les critiques de l'opposition. Malgré le parfum de scandale qui flotte sur le financement partisan du PLQ et malgré la virulence des débats, la dénonciation morale des mœurs politiques des adversaires occupe peu de place dans ce débat. Au lieu de cela, la majorité péquiste place la question plus globale de l'organisation politique de la collectivité au centre de sa définition du problème public. Burns affirme que le financement partisan par les personnes morales donne aux classes les plus riches une capacité d'influence illégitime sur les TCP. Les oppositions répondent également sur le plan politique. Elles renvoient à une conception libérale de la démocratie dans laquelle chacun, y compris une personne morale, est libre de s'associer, d'exprimer son opinion et de financer les partis politiques selon ses intérêts individuels. Les solutions choisies pour répondre au problème sont également politiques. La divulgation des sources de financement doit permettre au citoyen de voter en connaissance de cause, tandis que le contrôle et la limitation des contributions doivent encourager le financement populaire. Il ne s'agit donc pas d'améliorer les mœurs individuelles par le biais de l'éthique, mais bien de changer le système politique québécois en faisant du citoyen la seule source de légitimité sur laquelle est assise la démocratie représentative.

Dans les années 1990, le problème est reformulé comme un enjeu plus étroit d'éthique et de déontologie, autour de la question du « lobbyisme ». Alors que l'imposition

du paradigme néolibéral mêle l'intérêt public aux intérêts du capital, la question des lobbyistes, acteurs de ce rapprochement, est mise à l'agenda et émerge comme un problème public dans l'ensemble de l'Amérique du Nord. Au Québec, après une tentative avortée à la fin des années 1990, l'idée d'un projet de loi régulant la pratique du lobbyisme refait brusquement surface en 2002. Alors que des scandales éclairent les liens entre la garde rapprochée du premier ministre et des lobbyistes aux pratiques douteuses, le gouvernement annonce l'adoption de « la loi la plus avancée au monde » sur le lobbyisme. Présenté par le ministre de la Justice Paul Bégin, le projet de loi 80, bien qu'il soit né d'un scandale, connaît un parcours parlementaire beaucoup plus apaisé et consensuel que le projet de loi 2. Les péquistes, les libéraux et les représentants des firmes de lobbyistes et du monde patronal qui interviennent en audience publique s'entendent sur l'essentiel. Il ne s'agit pas de remettre en question ou même de limiter la pratique de lobbyisme, mais simplement d'en assurer la « transparence » pour assurer des comportements « sains ». Pour les acteurs de 2002, le lobbyisme n'est pas un problème sur le plan politique. Bien au contraire, il facilite l'accès des intérêts particuliers à un État jugé lointain et complexe. Le seul problème réside dans les pratiques immorales de certains individus. La transparence se suffit donc à elle-même : s'ils doivent agir aux yeux de tous, les lobbyistes agiront moralement. À l'opposé, les rares discours qui évoquent l'enjeu politique du lobbyisme sont marginalisés. Ces discours émanent surtout d'acteurs dont l'influence politique est faible ou sont rapidement écartés. Pour la majorité des intervenants issus de la société civile, de l'opposition libérale et de la majorité péquiste, le seul problème politique potentiel résiderait dans une loi qui réduirait l'utilisation du lobbyisme si utile, selon eux, au fonctionnement de l'État et de la démocratie québécoise. Le projet de loi 80 représente donc pour les acteurs du débat de 2002 un moment de reconnaissance légale du lobbyisme qui définit les modalités d'exercices d'une activité en voie de professionnalisation.

En effet, l'autre grande orientation du débat de 2002 est la place accordée à la reconnaissance du métier de lobbyiste, un angle qui pourrait être analysé plus profondément par des travaux futurs. En effet, en réglementant la pratique du lobbyisme, en définissant qui l'exerce et auprès de qui, en nommant des instances qui contrôlent la pratique et l'aptitude du milieu à faire respecter les règles, et en prévoyant la rédaction

d'un code de déontologie, le législateur professionnalise le lobbyisme en l'approchant du modèle qu'offrent les ordres professionnels dans d'autres secteurs, comme le droit ou la santé¹. Plusieurs acteurs voient déjà l'existence de formations universitaires et l'augmentation de la pratique comme autant de preuves d'une professionnalisation *de facto* du lobbyisme. L'idée d'un cadrage déontologique à des fins de professionnalisation était d'ailleurs perceptible dès la fin des années 1990 dans les discours d'experts et de législateurs. La table était donc dressée lors de la remise à l'agenda inopinée du projet de loi en 2002. Les débats sur le projet de loi 80 nous révèlent alors la présence de ce cadrage déontologique dans le milieu des lobbyistes et des organisations patronales.

Comment expliquer la dépolitisation du débat sur l'influence des intérêts privés organisés ? Après 1980, le paradigme néolibéral s'impose dans les structures de l'État et dans les discours qui le concernent. L'insertion des logiques et des pratiques du privé dans le fonctionnement de l'État et l'externalisation de l'expertise étatique étendent le rôle des lobbyistes, comme conseillers et influenceurs. Devenue incontournable, la figure du lobbyiste acquiert une légitimité politique : il devient celui qui permet à la société civile d'accéder à l'État. Du fait de politiques de désengagement et d'une mondialisation rapide, l'État semble perdre de son emprise au profit des pouvoirs économiques. Sans qu'ils en aient conscience, les acteurs politiques abandonnent aussi, sur la question particulière du lobbying, la volonté de modifier les relations politiques dans la société. L'influence générale du néolibéralisme sur le positionnement des partis, dont le Parti québécois, a déjà été documentée². En revanche, la dépolitisation des discours et des solutions légales

¹ Les lobbyistes n'appartiennent pas à un ordre professionnel, Delorme, Fortin et Gosselin, « L'organisation du monde patronal », p. 29. L'épisode de 2002 les insère toutefois à l'histoire des politiques professionnelles qu'esquisse Julien Prud'homme, « « De la commission Parent aux réformes de la santé et au Code des professions. Les continuités de la 'longue' Révolution tranquille, 1961-1974 », *Recherches sociographiques*, 53, 1 (2012) : 83-102 ; « L'agronome, le forestier et l'urbaniste de la Révolution tranquille. L'expertise en commission parlementaire, 1971-1973 », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, 68, 3-4 (2015) : 353-373.

² Plusieurs traitent le sujet sous l'angle de la confrontation du PQ à l'exercice du pouvoir : Alain-G. Gagnon et Mary Beth Montcalm, *Québec-au-delà de la Révolution tranquille*, Montréal, VLB, 1992, 333 p. ; Graham Fraser et Ivon Owen, *René Lévesque and the Parti Québécois in Power*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2001, 479 p. ; Pierre Godin, *René Lévesque*, t. III : *L'homme brisé. 1980-1987*, Montréal, Boréal, 2005, 604 p. D'autres l'abordent par l'évolution des relations entre l'État, les partis et le mouvement syndical : Jacques Rouillard, *Le syndicalisme québécois*, Montréal, Boréal, 2004, 334 p. ; Martin Petitclerc et Martin Robert, *Grève et paix. Une histoire des lois spéciales au Québec*, Montréal, Lux éditeur, 2018, 275 p. D'autres analysent l'influence d'hommes politiques tels que Bernard Landry : Vastel, *Landry*, 267 p.

adoptées dans l'espace parlementaire reste peu analysée et pourrait devenir une voie d'exploration fructueuse pour l'histoire politique.

BIBLIOGRAPHIE

Sources primaires

Journal des débats

QUÉBEC. *Journal des débats de l'Assemblée nationale* [en ligne], 23 mars 1977, p. 303-309, [http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3112se&Section=projlois&Requete=304&Hier=2+-+Loi+r%C3%A9gissant+le+financement+des+partis+politiques+et+modifiant+la+Loi+%C3%A9lectorale+\(r%C3%A9impression\)+\(le+ministre+d%27%C3%89tat+%C3%A0+la+r%C3%A9forme+parlementaire\)_Ire+lecture_304](http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3112se&Section=projlois&Requete=304&Hier=2+-+Loi+r%C3%A9gissant+le+financement+des+partis+politiques+et+modifiant+la+Loi+%C3%A9lectorale+(r%C3%A9impression)+(le+ministre+d%27%C3%89tat+%C3%A0+la+r%C3%A9forme+parlementaire)_Ire+lecture_304) (Page consultée le 28 janvier 2019).

QUÉBEC. *Journal des débats de l'Assemblée nationale* [en ligne], 31 mai 1977, p. 3567-3602, [http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3112se&Section=projlois&Requete=B-3567-3602&Hier=2+-+Loi+r%C3%A9gissant+le+financement+des+partis+politiques+et+modifiant+la+Loi+%C3%A9lectorale+\(r%C3%A9impression\)+\(le+ministre+d%27%C3%89tat+%C3%A0+la+r%C3%A9forme+parlementaire\)_Commission+permanente+de+la+pr%C3%A9sidence+du+conseil%2c+de+la+constitution+et+des+affaires+intergouvernementales_B-3567-3602](http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3112se&Section=projlois&Requete=B-3567-3602&Hier=2+-+Loi+r%C3%A9gissant+le+financement+des+partis+politiques+et+modifiant+la+Loi+%C3%A9lectorale+(r%C3%A9impression)+(le+ministre+d%27%C3%89tat+%C3%A0+la+r%C3%A9forme+parlementaire)_Commission+permanente+de+la+pr%C3%A9sidence+du+conseil%2c+de+la+constitution+et+des+affaires+intergouvernementales_B-3567-3602) (Page consultée le 26 octobre 2019).

QUÉBEC. *Journal des débats de l'Assemblée nationale* [en ligne], 1er juin 1977, p. 3603-3607, [http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3112se&Section=projlois&Requete=B-3603-7&Hier=2+-+Loi+r%C3%A9gissant+le+financement+des+partis+politiques+et+modifiant+la+Loi+%C3%A9lectorale+\(r%C3%A9impression\)+\(le+ministre+d%27%C3%89tat+%C3%A0+la+r%C3%A9forme+parlementaire\)_Commission+permanente+de+la+pr%C3%A9sidence+du+conseil%2c+de+la+constitution+et+des+affaires+intergouvernementales_B-3603-7](http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3112se&Section=projlois&Requete=B-3603-7&Hier=2+-+Loi+r%C3%A9gissant+le+financement+des+partis+politiques+et+modifiant+la+Loi+%C3%A9lectorale+(r%C3%A9impression)+(le+ministre+d%27%C3%89tat+%C3%A0+la+r%C3%A9forme+parlementaire)_Commission+permanente+de+la+pr%C3%A9sidence+du+conseil%2c+de+la+constitution+et+des+affaires+intergouvernementales_B-3603-7) (Page consultée le 8 janvier 2020).

QUÉBEC. *Journal des débats de l'Assemblée nationale* [en ligne], 14 juin 1977, p. 4205-4247, <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3112se&Section=projlois&Requete=B-4205-47&Hier=2+-+Loi+r%C3%A9gissant+le+financement+des+partis+politiques+et+modifiant+la+>

Loi+⁰%c3%a9lectorale+(r⁰%c3%a9impression)+(le+ministre+d%27%c3%89tat+%c3%a0+la+r⁰%c3%a9forme+parlementaire)_Commission+permanente+de+la+pr⁰%c3%a9sidence+du+conseil%2c+de+la+constitution+et+des+affaires+intergouvernementales_B-4205-47 (Page consultée le 8 janvier 2020).

QUÉBEC. *Journal des débats de l'Assemblée nationale* [en ligne], 27 juin 1977, p. 1632-1633, [http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3112se&Section=projlois&Requete=1632-3&Hier=2+-+Loi+r⁰%c3%a9gissant+le+financement+des+partis+politiques+et+modifiant+la+Loi+%c3%a9lectorale+\(r⁰%c3%a9impression\)+\(le+ministre+d%27%c3%89tat+%c3%a0+la+r⁰%c3%a9forme+parlementaire\)_2e+lecture_1632-3](http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3112se&Section=projlois&Requete=1632-3&Hier=2+-+Loi+r⁰%c3%a9gissant+le+financement+des+partis+politiques+et+modifiant+la+Loi+%c3%a9lectorale+(r⁰%c3%a9impression)+(le+ministre+d%27%c3%89tat+%c3%a0+la+r⁰%c3%a9forme+parlementaire)_2e+lecture_1632-3) (Page consultée le 21 janvier 2020).

QUÉBEC. *Journal des débats de l'Assemblée nationale* [en ligne], 7 juillet 1977, p. 1845-1854, [http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3112se&Section=projlois&Requete=1845-51&Hier=2+-+Loi+r⁰%c3%a9gissant+le+financement+des+partis+politiques+et+modifiant+la+Loi+%c3%a9lectorale+\(r⁰%c3%a9impression\)+\(le+ministre+d%27%c3%89tat+%c3%a0+la+r⁰%c3%a9forme+parlementaire\)_2e+lecture_1845-51](http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3112se&Section=projlois&Requete=1845-51&Hier=2+-+Loi+r⁰%c3%a9gissant+le+financement+des+partis+politiques+et+modifiant+la+Loi+%c3%a9lectorale+(r⁰%c3%a9impression)+(le+ministre+d%27%c3%89tat+%c3%a0+la+r⁰%c3%a9forme+parlementaire)_2e+lecture_1845-51) (Page consultée le 23 janvier 2020).

QUÉBEC. *Journal des débats de l'Assemblée nationale* [en ligne], 11 juillet 1977, p. 1926-1958, [http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3112se&Section=projlois&Requete=1926-55&Hier=2+-+Loi+r⁰%c3%a9gissant+le+financement+des+partis+politiques+et+modifiant+la+Loi+%c3%a9lectorale+\(r⁰%c3%a9impression\)+\(le+ministre+d%27%c3%89tat+%c3%a0+la+r⁰%c3%a9forme+parlementaire\)_2e+lecture_1926-55](http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3112se&Section=projlois&Requete=1926-55&Hier=2+-+Loi+r⁰%c3%a9gissant+le+financement+des+partis+politiques+et+modifiant+la+Loi+%c3%a9lectorale+(r⁰%c3%a9impression)+(le+ministre+d%27%c3%89tat+%c3%a0+la+r⁰%c3%a9forme+parlementaire)_2e+lecture_1926-55) (Page consultée le 23 janvier 2020).

QUÉBEC. *Journal des débats de l'Assemblée nationale* [en ligne], 12 juillet 1977, p. 1994-2005, [http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3112se&Section=projlois&Requete=1994-2003&Hier=2+-+Loi+r⁰%c3%a9gissant+le+financement+des+partis+politiques+et+modifiant+la+Loi+%c3%a9lectorale+\(r⁰%c3%a9impression\)+\(le+ministre+d%27%c3%89tat+%c3%a0+la+r⁰%c3%a9forme+parlementaire\)_2e+lecture_1994-2003](http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3112se&Section=projlois&Requete=1994-2003&Hier=2+-+Loi+r⁰%c3%a9gissant+le+financement+des+partis+politiques+et+modifiant+la+Loi+%c3%a9lectorale+(r⁰%c3%a9impression)+(le+ministre+d%27%c3%89tat+%c3%a0+la+r⁰%c3%a9forme+parlementaire)_2e+lecture_1994-2003) (Page consultée le 28 janvier 2020).

QUÉBEC. *Journal des débats de l'Assemblée nationale* [en ligne]. 18 juillet 1977, p. 2160-2169, [http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3112se&Section=projlois&Requete=2160-4&Hier=2+-+Loi+r%c3%a9gissant+le+financement+des+partis+politiques+et+modifiant+la+Loi+%c3%a9lectorale+\(r%c3%a9impression\)+\(le+ministre+d%27%c3%89tat+%c3%a0+la+r%c3%a9forme+parlementaire\)_2e+lecture_2160-4](http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3112se&Section=projlois&Requete=2160-4&Hier=2+-+Loi+r%c3%a9gissant+le+financement+des+partis+politiques+et+modifiant+la+Loi+%c3%a9lectorale+(r%c3%a9impression)+(le+ministre+d%27%c3%89tat+%c3%a0+la+r%c3%a9forme+parlementaire)_2e+lecture_2160-4) (Page consultée le 4 février 2020).

QUÉBEC. *Journal des débats de l'Assemblée nationale* [en ligne]. 11 août 1977, p. 2921-2928, [http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3112se&Section=projlois&Requete=2921-5&Hier=2+-+Loi+r%c3%a9gissant+le+financement+des+partis+politiques+et+modifiant+la+Loi+%c3%a9lectorale+\(r%c3%a9impression\)+\(le+ministre+d%27%c3%89tat+%c3%a0+la+r%c3%a9forme+parlementaire\)_2e+lecture_2921-5](http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3112se&Section=projlois&Requete=2921-5&Hier=2+-+Loi+r%c3%a9gissant+le+financement+des+partis+politiques+et+modifiant+la+Loi+%c3%a9lectorale+(r%c3%a9impression)+(le+ministre+d%27%c3%89tat+%c3%a0+la+r%c3%a9forme+parlementaire)_2e+lecture_2921-5) (Page consultée le 6 février 2020).

QUÉBEC. *Journal des débats de l'Assemblée nationale* [en ligne]. 12 août 1977, p. 2944-2957, [http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3112se&Section=projlois&Requete=2944-55&Hier=2+-+Loi+r%c3%a9gissant+le+financement+des+partis+politiques+et+modifiant+la+Loi+%c3%a9lectorale+\(r%c3%a9impression\)+\(le+ministre+d%27%c3%89tat+%c3%a0+la+r%c3%a9forme+parlementaire\)_2e+lecture_2944-55](http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3112se&Section=projlois&Requete=2944-55&Hier=2+-+Loi+r%c3%a9gissant+le+financement+des+partis+politiques+et+modifiant+la+Loi+%c3%a9lectorale+(r%c3%a9impression)+(le+ministre+d%27%c3%89tat+%c3%a0+la+r%c3%a9forme+parlementaire)_2e+lecture_2944-55) (Page consultée le 6 février 2020).

QUÉBEC. *Journal des débats de l'Assemblée nationale* [en ligne]. 16 août 1977, p. 2971-3009, [http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3112se&Section=projlois&Requete=2971-3007&Hier=2+-+Loi+r%c3%a9gissant+le+financement+des+partis+politiques+et+modifiant+la+Loi+%c3%a9lectorale+\(r%c3%a9impression\)+\(le+ministre+d%27%c3%89tat+%c3%a0+la+r%c3%a9forme+parlementaire\)_2e+lecture_2971-3007](http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3112se&Section=projlois&Requete=2971-3007&Hier=2+-+Loi+r%c3%a9gissant+le+financement+des+partis+politiques+et+modifiant+la+Loi+%c3%a9lectorale+(r%c3%a9impression)+(le+ministre+d%27%c3%89tat+%c3%a0+la+r%c3%a9forme+parlementaire)_2e+lecture_2971-3007) (Page consultée le 11 février 2020).

QUÉBEC. *Journal des débats de l'Assemblée nationale* [en ligne]. 22 août 1977, p. 3161-3176, [http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3112se&Section=projlois&Requete=3161-70&Hier=2+-+Loi+r%c3%a9gissant+le+financement+des+partis+politiques+et+modifiant+la+Loi+%c3%a9lectorale+\(r%c3%a9impression\)+\(le+ministre+d%27%c3%89tat+%c3%a0+la+r%c3%a9forme+parlementaire\)_2e+lecture_3161-70](http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3112se&Section=projlois&Requete=3161-70&Hier=2+-+Loi+r%c3%a9gissant+le+financement+des+partis+politiques+et+modifiant+la+Loi+%c3%a9lectorale+(r%c3%a9impression)+(le+ministre+d%27%c3%89tat+%c3%a0+la+r%c3%a9forme+parlementaire)_2e+lecture_3161-70) (Page consultée le 11 février 2020).

3%a0+la+r%0c3%a9forme+parlementaire)_2e+lecture_3161-70 (Page consultée le 12 février 2020).

QUÉBEC. *Journal des débats de l'Assemblée nationale* [en ligne]. 24 août 1977, p. 5065-5119, [http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3112se&Section=projlois&Requete=B-5065-5119&Hier=2+-+Loi+r%0c3%a9gissant+le+financement+des+partis+politiques+et+modifiant+la+Loi+%c3%a9lectorale+\(r%0c3%a9impression\)+\(le+ministre+d%27%0c3%89tat+%c3%a0+la+r%0c3%a9forme+parlementaire\)_Commission+permanente+de+la+pr%0c3%a9sidence+du+conseil%2c+de+la+constitution+et+des+affaires+intergouvernementales_B-5065-5119](http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3112se&Section=projlois&Requete=B-5065-5119&Hier=2+-+Loi+r%0c3%a9gissant+le+financement+des+partis+politiques+et+modifiant+la+Loi+%c3%a9lectorale+(r%0c3%a9impression)+(le+ministre+d%27%0c3%89tat+%c3%a0+la+r%0c3%a9forme+parlementaire)_Commission+permanente+de+la+pr%0c3%a9sidence+du+conseil%2c+de+la+constitution+et+des+affaires+intergouvernementales_B-5065-5119) (Page consultée le 18 février 2020).

QUÉBEC. *Journal des débats de l'Assemblée nationale* [en ligne]. 25 août 1977, p. 5205-5265, [http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3112se&Section=projlois&Requete=B-5205-65&Hier=2+-+Loi+r%0c3%a9gissant+le+financement+des+partis+politiques+et+modifiant+la+Loi+%c3%a9lectorale+\(r%0c3%a9impression\)+\(le+ministre+d%27%0c3%89tat+%c3%a0+la+r%0c3%a9forme+parlementaire\)_Commission+permanente+de+la+pr%0c3%a9sidence+du+conseil%2c+de+la+constitution+et+des+affaires+intergouvernementales_B-5205-65](http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3112se&Section=projlois&Requete=B-5205-65&Hier=2+-+Loi+r%0c3%a9gissant+le+financement+des+partis+politiques+et+modifiant+la+Loi+%c3%a9lectorale+(r%0c3%a9impression)+(le+ministre+d%27%0c3%89tat+%c3%a0+la+r%0c3%a9forme+parlementaire)_Commission+permanente+de+la+pr%0c3%a9sidence+du+conseil%2c+de+la+constitution+et+des+affaires+intergouvernementales_B-5205-65) (Page consultée le 4 mars 2020).

QUÉBEC. *Journal des débats de l'Assemblée nationale* [en ligne]. 26 août 1977, p. 3483-3484, [http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3112se&Section=projlois&Requete=3483-4&Hier=2+-+Loi+r%0c3%a9gissant+le+financement+des+partis+politiques+et+modifiant+la+Loi+%c3%a9lectorale+\(r%0c3%a9impression\)+\(le+ministre+d%27%0c3%89tat+%c3%a0+la+r%0c3%a9forme+parlementaire\)_Rapport_3483-4](http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3112se&Section=projlois&Requete=3483-4&Hier=2+-+Loi+r%0c3%a9gissant+le+financement+des+partis+politiques+et+modifiant+la+Loi+%c3%a9lectorale+(r%0c3%a9impression)+(le+ministre+d%27%0c3%89tat+%c3%a0+la+r%0c3%a9forme+parlementaire)_Rapport_3483-4) (Page consultée le 11 mars 2020).

QUÉBEC. *Journal des débats de l'Assemblée nationale* [en ligne]. 26 août 1977, p. 3484-3488, [http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3112se&Section=projlois&Requete=3484-5&Hier=2+-+Loi+r%0c3%a9gissant+le+financement+des+partis+politiques+et+modifiant+la+Loi+%c3%a9lectorale+\(r%0c3%a9impression\)+\(le+ministre+d%27%0c3%89tat+%c3%a0+la+r%0c3%a9forme+parlementaire\)_3e+lecture_3484-5](http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3112se&Section=projlois&Requete=3484-5&Hier=2+-+Loi+r%0c3%a9gissant+le+financement+des+partis+politiques+et+modifiant+la+Loi+%c3%a9lectorale+(r%0c3%a9impression)+(le+ministre+d%27%0c3%89tat+%c3%a0+la+r%0c3%a9forme+parlementaire)_3e+lecture_3484-5) (Page consultée le 11 mars 2020).

QUÉBEC. *Journal des débats de l'Assemblée nationale* [en ligne]. 26 août 1977, p. 5273-5314, <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3112se&Section=projlois&Requete=B-5273-5314>

5314&Hier=2+-
+Loi+r%c3%a9gissant+le+financement+des+partis+politiques+et+modifiant+la+
Loi+%c3%a9lectorale+(r%c3%a9impression)+(le+ministre+d%27%c3%89tat+%c
3%a0+la+r%c3%a9forme+parlementaire)_Commission+permanente+de+la+pr%c
3%a9sidence+du+conseil%2c+de+la+constitution+et+des+affaires+intergouverne
mentales_B-5273-5314 (Page consultée le 11 mars 2020).

QUÉBEC. *Journal des débats de l'Assemblée nationale* [en ligne], 15 décembre 1995, p. 5972, <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3511se&Section=projlois&Requete=5972&Hier=131+->
+Loi+modifiant+la+Loi+sur+le+minist%c3%a8re+du+Conseil+ex%c3%a9cutif+c
oncernant+l%27%c3%a9thique+et+la+d%c3%a9ontologie+(1995)_Pr%c3%a9sen
tation_5972 (Page consultée le 1er novembre 2020).

QUÉBEC. *Journal des débats de l'Assemblée nationale* [en ligne], 20 février 1996, p. 1-72, <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3511se&Section=projlois&Requete=CI-70%3a+1-72&Hier=131+->
+Loi+modifiant+la+Loi+sur+le+minist%c3%a8re+du+Conseil+ex%c3%a9cutif+c
oncernant+l%27%c3%a9thique+et+la+d%c3%a9ontologie+(1995)_Audition+publ
ique_CI-70%3a+1-72 (Page consultée le 1er novembre 2020).

QUÉBEC. *Journal des débats de l'Assemblée nationale* [en ligne], 25 mars 1996, p. 2-11, http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3512se&Section=sujets&Requete=2-11&Hier=Discours+d%27ouverture_2-11 (Page consultée le 1er novembre 2020).

QUÉBEC. *Journal des débats de l'Assemblée nationale* [en ligne], 18 mars 1997, p. 5264-5267, <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3512se&Section=projlois&Requete=5264-7&Hier=131+->
+Loi+modifiant+la+Loi+sur+le+minist%c3%a8re+du+Conseil+ex%c3%a9cutif+c
oncernant+l%27%c3%a9thique+et+la+d%c3%a9ontologie_Adoption_5264-7
(Page consultée le 1er novembre 2020).

QUÉBEC. *Journal des débats de l'Assemblée nationale* [en ligne], 16 avril 2002, p. 5571, [http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3612se&Section=projlois&Requete=5571&Hier=80+++Loi+sur+la+transparence+et+l%27%C3%A9thique+en+mati%C3%A8re+de+lobbyisme_Pr%C3%A9sentation+\(16+avril+2002\)_5571](http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3612se&Section=projlois&Requete=5571&Hier=80+++Loi+sur+la+transparence+et+l%27%C3%A9thique+en+mati%C3%A8re+de+lobbyisme_Pr%C3%A9sentation+(16+avril+2002)_5571) (Page consultée le 27 mars 2020).

QUÉBEC. *Journal des débats de l'Assemblée nationale* [en ligne], 28 mai 2002, p. 1-84, http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd36l2se&Section=projlois&Requete=CFP-68%3a+1-84&Hier=80+-+Loi+sur+la+tranparence+et+l%27%c3%a9thique+en+mati%c3%a8re+de+lobbyisme_Audition+publique_CFP-68%3a+1-84 (Page consultée le 30 mars 2020).

QUÉBEC. *Journal des débats de l'Assemblée nationale* [en ligne], 29 mai 2002, p. 1-81, http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd36l2se&Section=projlois&Requete=CFP-69%3a+1-81&Hier=80+-+Loi+sur+la+tranparence+et+l%27%c3%a9thique+en+mati%c3%a8re+de+lobbyisme_Audition+publique_CFP-69%3a+1-81 (Page consultée le 8 avril 2020).

QUÉBEC. *Journal des débats de l'Assemblée nationale* [en ligne], 30 mai 2002, p. 1-25, http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd36l2se&Section=projlois&Requete=CFP-70%3a+1-25&Hier=80+-+Loi+sur+la+tranparence+et+l%27%c3%a9thique+en+mati%c3%a8re+de+lobbyisme_Audition+publique_CFP-70%3a+1-25 (Page consultée le 14 avril 2020).

QUÉBEC. *Journal des débats de l'Assemblée nationale* [en ligne], 6 juin 2002, p. 6646-6656, http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd36l2se&Section=projlois&Requete=6646-56&Hier=80+-+Loi+sur+la+tranparence+et+l%27%c3%a9thique+en+mati%c3%a8re+de+lobbyisme_Adoption+du+principe_6646-56 (Page consultée le 15 avril 2020).

QUÉBEC. *Journal des débats de l'Assemblée nationale* [en ligne], 11 juin 2002, p. 1-101, http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd36l2se&Section=projlois&Requete=CFP-74%3a+1-101&Hier=80+-+Loi+sur+la+tranparence+et+l%27%c3%a9thique+en+mati%c3%a8re+de+lobbyisme_%c3%89tude+d%c3%a9tail%c3%a9e_CFP-74%3a+1-101 (Page consultée le 16 avril 2020).

QUÉBEC. *Journal des débats de l'Assemblée nationale* [en ligne], 12 juin 2002, p. 1-21, http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd36l2se&Section=projlois&Requete=CFP-75%3a+1-21&Hier=80+-+Loi+sur+la+tranparence+et+l%27%c3%a9thique+en+mati%c3%a8re+de+lobbyisme_%c3%89tude+d%c3%a9tail%c3%a9e_CFP-75%3a+1-21 (Page consultée le 16 avril 2020).

QUÉBEC. *Journal des débats de l'Assemblée nationale* [en ligne], 13 juin 2002, p. 6902, [http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd36l2se&Section=projlois&Requete=6902+\(d.d.\)&Hier=80+-+Loi+sur+la+transparence+et+l%27%c3%a9thique+en+mati%c3%a8re+de+lobbyisme_Rapport+de+l%27%c3%a9tude+d%c3%a9tail%c3%a9e_6902+\(d.d.\)](http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd36l2se&Section=projlois&Requete=6902+(d.d.)&Hier=80+-+Loi+sur+la+transparence+et+l%27%c3%a9thique+en+mati%c3%a8re+de+lobbyisme_Rapport+de+l%27%c3%a9tude+d%c3%a9tail%c3%a9e_6902+(d.d.)) (Page consultée le 26 avril 2020).

QUÉBEC. *Journal des débats de l'Assemblée nationale* [en ligne], 13 juin 2002, p. 6920-6925, http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd36l2se&Section=projlois&Requete=6920-5&Hier=80+-+Loi+sur+la+transparence+et+l%27%c3%a9thique+en+mati%c3%a8re+de+lobbyisme_Prise+en+consid%c3%a9ration+du+rapport_6920-5 (Page consultée le 26 avril 2020).

Législation

Loi modifiant la loi sur le ministère du Conseil exécutif et d'autres dispositions législatives concernant l'éthique et la déontologie. Lois du Québec 1997, c. 6.

Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale. Lois du Québec 1977, c. 11.

Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Lois du Québec 2002, c. 23.

QUÉBEC. *Projet de loi n° 2. Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale.* Québec, L'éditeur officiel du Québec Charles-Henri Dubé, 1977. 30 p.

QUÉBEC. *Projet de loi n° 80. Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, Présentation.* Québec, Éditeur officiel du Québec, 2002, 17 p.

QUÉBEC. *Réimpression. Projet de loi n° 2. Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale.* Québec, L'éditeur officiel du Québec Charles-Henri Dubé, 1977. 48 p.

COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE DU QUÉBEC. *Commentaires préliminaires de la Commission des droits de la personne au sujet du projet de loi n° 2 Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la loi électorale*. Québec, Commission permanente de la présidence du Conseil, de la constitution et des affaires intergouvernementales, 1977. III-23 p.

COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES. « Comité sur l'examen de l'activité du lobbying au Québec. Bilan des travaux ». *Mandat d'initiative sur l'examen de l'activité du lobbying au Québec*. Québec, Secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale du Québec, 1999. 65 p.

COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES. « Procès-verbal. Séance du mardi 6 mai 1997 ». *Mandat d'initiative sur l'examen de l'activité du lobbying au Québec*. Québec, Secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale du Québec, 1997. 7 p.

COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES. « Procès-verbal. Séance du mercredi 29 octobre 1997 ». *Mandat d'initiative sur l'examen de l'activité du lobbying au Québec*. Québec, Secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale du Québec, 1997. 4 p.

COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES. « Procès-verbal. Séance du jeudi 11 juin 1998 ». *Mandat d'initiative sur l'examen de l'activité du lobbying au Québec*. Québec, Secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale du Québec, 1998. 6 p.

COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES. « Procès-verbal. Séance du mercredi 2 juin 1999 ». *Mandat d'initiative sur l'examen de l'activité du lobbying au Québec*. Québec, Secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale du Québec, 1999. 3 p.

COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES. « Procès-verbal. Séance du mercredi 10 novembre 1999 ». *Mandat d'initiative sur l'examen de l'activité du lobbying au Québec*. Québec, Secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale du Québec, 1999. 6 p.

COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES. « Procès-verbal. Séance du mercredi 24 mai 2000 ». *Mandat d'initiative sur l'examen de l'activité du lobbying au Québec*. Québec, Secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale du Québec, 2000. 4 p.

COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES. « Procès-verbal. Séance du vendredi 16 juin 2000 ». *Mandat d'initiative sur l'examen de l'activité du lobbying au Québec*. Québec, Secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale du Québec, 2000. 2 p.

COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES. « Procès-verbaux. Séances des 28, 29 et 30 mai 2002 ». *Consultation générale et auditions publiques sur le projet de loi n° 80. Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*. Québec, Secrétariat des commissions parlementaires, 2002. 32 p.

COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES. « Rapport d'étape sur les travaux de la Commission relatifs à l'examen de l'activité du lobbying au Québec ». *Mandat d'initiative sur l'examen de l'activité du lobbying au Québec*. Québec, Secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale du Québec, 1998. 125 p.

FORTIN, Patrice. *Mémoire sur le projet de loi no 80. Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*. Québec, Patrice Fortin, 2002. 1 p.

LAURIN, Camille. « La prochaine étape de la réforme électorale. Le financement des partis politiques ». Québec, Secrétariat à la réforme parlementaire. *Finances politiques : document de travail*. Québec, Cabinet du ministre d'État à la réforme électorale et parlementaire, 1977, p. 443-450.

QUÉBEC. *Notes complémentaires sur l'activité du lobbying aux États-Unis et en Europe*. Québec, Service de la recherche, Bibliothèque de l'Assemblée nationale, 1997. 6 p.

QUÉBEC. *Réponse de M. Robert Burns, Ministre d'État à la réforme électorale et parlementaire, aux commentaires préliminaires de la Commission des droits de la personne sur le projet de loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la loi électorale*. Québec, Commission permanente de la présidence du Conseil, de la constitution et des affaires intergouvernementales, 1977. 8 p.

QUÉBEC, SECRÉTARIAT À LA RÉFORME PARLEMENTAIRE. *Finances politiques : document de travail*. Québec, Cabinet du ministre d'État à la réforme électorale et parlementaire, 1977 : 512 p.

ROCHFORT, Martin. *Réglementer le lobbying au Québec ? Document d'information préliminaire*. Québec, Service de la recherche, Bibliothèque de l'Assemblée nationale, 1997. 34 p.

VIAU, Bernard. *L'éthique du lobbying : document de consultation sur le projet de loi 80 concernant la transparence et l'éthique en matière de lobbying*. Saint-Jérôme, Bernard Viau, 2002. 4 p.

Articles de presse

ANGERS, Georges. « Lockheed aura son contrat ». *Le Soleil*, 4 mai 1976, p. C 10.

ATHOT, Gilbert. « Lévesque établit ses premières priorités ». *Le Soleil*, 17 novembre 1976, p. A 1-2.

« Aurora : \$500,000,000 ». *Le Nouvelliste* [Trois-Rivières], 12 octobre 1976, p. 8.

« Autres accusations contre le sénateur Louis Giguère ». *Le Devoir*, 13 octobre 1976, p. 2.

BERCIER, Rhéal et Daniel L'Heureux. « Nommez-moi un seul cas... À l'affaire Joyal, Bourassa oppose le cas Parizeau ». *La Presse*, 1er novembre 1976, p. A 7.

BRETON, Pascale. « Des semaines éprouvantes pour Baril. Récapitulation des événements ». *La Presse*, 13 février 2002, p. A 3.

« Campbell avoue avoir fait un don substantiel au sénateur Giguère ». *Le Soleil*, 4 février 1980, p. D 1.

DAIGNAULT, Richard. « Election Bill Curbs Government Critics ». *The Gazette* [Montréal], 6 mai 1977, p. 1.

DAVID, Michel. « Encore les amis ». *Le Devoir*, 19 mars 2002, p. A3.

DELISLE, Norman. « Landry doit en assumer la responsabilité, dit Dumont ». *Le Devoir*, 19 et 20 janvier 2002, p. A 3.

DUCHESNE, André et Denis Lessard. « Québec encadrera le travail des lobbyistes ». *La Presse*, 24 janvier 2002, p. A 3.

« Enquête du Sénat sur le cas Giguère ? ». *La Presse*, 10 novembre 1975, p. B 8.

- GAGNON, Lysiane. « La république des copains ». *La Presse*, 16 février 2002, p. A19.
- « M. Giguère veut un procès au Québec ». *Le Devoir*, 6 septembre 1977, p. 1, 6.
- « La GRC enquête sur le contrat de dragage près de l'île d'Orléans ». *Le Soleil*, 25 février 1975, p. A1, A6.
- LESAGE, Valérie. « Lobbying. Virage à toute vapeur ». *Le Soleil*, 14 février 2002, p. A1-A2.
- LESAGE, Valérie. « Loi sur le lobbying. Camouflage, clame le PLQ ». *Le Soleil*, 14 février 2002, p. A3.
- LESSARD, Denis. « Le directeur général démissionne ». *La Presse*, 12 février 2002, p. A1-A2.
- LESSARD, Denis. « Gilles Baril se dit partisan comme jamais d'une loi pour encadrer le lobbying ». *La Presse*, 29 janvier 2002, p. A3.
- LESSARD, Denis. « Un lobbyiste monnaie grassement ses accès auprès du ministre Baril ». *La Presse*, 17 janvier 2002, p. A1-A2.
- LESSARD, Denis. « Pagaille au PQ ». *La Presse*, 11 février 2002, p. A1-A2.
- LESSARD, Denis. « Un vent de panique souffle sur le PQ ». *La Presse*, 10 février 2002, p. A1-A2.
- LÉVESQUE, Kathleen. « Des millions en commission pour des crédits d'impôt ». *Le Devoir*, les 16 et 17 mars 2002, p. A1 et A12.
- L'HEUREUX, Daniel. « Burns annonce la fin des caisses occultes », *La Presse*, 10 décembre 1976, p. D 10.
- NORMAND, Gilles. « Le gouvernement dépose son projet de loi sur le lobbyisme ». *La Presse*, 17 avril 2002, p. A 8.
- PELLETIER, Réal. « Financement des partis. Burns obtient un délai et songe à réunir la commission parlementaire à la mi-février ». *La Presse*, 12 janvier 1977, p. A 2.

« Le procès des neuf présumés Hells débute ». *Ici-Radio-Canada* [en ligne], <https://ici.radio-canada.ca/regions/Montreal/nouvelles/200302/04/006-hells-debut-proces.shtml> (Page consultée le 16 novembre 2020).

RODRIGUE, Sébastien. « Charest appuierait une loi sur le lobbyisme ». *La Presse*, 20 janvier 2002, p. A 8.

SAMSON, Jean-Jacques. « Lobby ou manque d'éthique ? ». *Le Soleil*, 12 février 2002, p. A12.

Sites Internet

MOWREY, Tim et Alain Pelletier. « Perspectives électorales - Réforme du financement des élections : Canada, Grande-Bretagne et États-Unis ». *Élections Canada* [en ligne], <https://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=eim/issue5&document=p2&lang=f> (Page consultée le 2 février 2021).

QUÉBEC. « Chronologie parlementaire depuis 1791 (2002) ». *Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/chronologie/chrono92.html> (Page consultée le 18 novembre 2020).

QUÉBEC. « Documents politiques et parlementaires du Québec ». *Bibliothèque. Assemblée nationale du Québec* [en ligne], <http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/guides/fr/documents-politiques-et-parlementaires-du-quebec/164-quebec> (Page consultée le 9 février 2019).

QUÉBEC. « Index du Journal des débats ». *Assemblée nationale du Québec* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/31-2.html> (Page consultée le 15 février 2019).

QUÉBEC. « Projets de loi présentés à l'Assemblée nationale ». *Assemblée nationale du Québec* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projets-loi-42-1.html> (Page consultée le 14 février 2019).

QUÉBEC. « Recherche – débats de l'assemblée nationale (1867-) ». *Bibliothèque. Assemblée nationale du Québec* [en ligne], <http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/fr/6964-recherche-%E2%80%93-debats-de-l-assemblee-nationale-1867> (Page consultée le 14 février 2019).

QUÉBEC. « Recherche – lois annuelles du Québec (1867-) ». *Bibliothèque. Assemblée nationale du Québec* [en ligne], <http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/fr/6966-recherche-%E2%80%93-lois-annuelles-du-quebec-1867> (Page consultée le 15 février 2019).

Sources secondaires

Monographies

BÉGIN, Paul. *À la recherche d'un pays. Mémoires d'un militant (1962-2002)*. Québec, GID, 2020. 773 p.

BÉLIVEAU, Julien. *Mario Dumont : le pouvoir de l'image*. Montréal, Trait d'union, 2002. 297 p.

BENOIT, Maude. *L'évolution du financement des partis politiques au Québec de 1977 à aujourd'hui*. Mémoire, Fondation Jean-Charles Bonenfant, 2007. 80 p.

BERNARD, André. *La vie politique au Québec et au Canada*. Sillery, PUQ, 1987. 535 p.

BLAIS, Christian. *Québec : quatre siècles d'une Capitale*. Québec, Assemblée nationale du Québec, 2008. 692 p.

DE CHAMPLAIN, Pierre. *Le crime organisé à Montréal (1940/1980)*. Hull, Asticou, 1986. 288 p.

DUFOUR, Ghislain. *Ghislain Dufour témoigne des 30 ans du CPQ : le Conseil du patronat du Québec. 30 ans au cœur de l'action. 1969-1999*. Montréal, Éditions Transcontinental, 2000. 541 p.

FOURNIER, Louis. *Histoire de la FTQ : 1965-1992, la plus grande centrale syndicale au Québec*. Montréal, Québec/Amérique, 1994. 291 p.

FOURNIER, Pierre. *Le patronat québécois au pouvoir : 1970-1976*. Québec, Hurtubise, 1979. 308 p.

FRASER, Graham. *Le Parti Québécois*. Montréal, Libre Expression, 1984. 432 p.

- FRASER, Graham et Ivon Owen. *René Lévesque and the Parti Québécois in Power*. Montréal, Mc Gill-Queen's University Press, 2001. 479 p.
- GAGNON, Alain-Gustave et Mary Beth Montcalm. *Québec--au-delà de la Révolution tranquille*. Montréal, VLB, 1992. 333 p.
- GIBBONS, Kenneth et Donald Cameron Rowat. *Political Corruption in Canada : Cases, Causes and Cures*. Toronto, McClelland and Stewart, 1976. 307 p.
- GODIN, Pierre. *René Lévesque. T. II : Héros malgré lui. 1960-1976*. Montréal, Boréal, 1997. 736 p.
- GODIN, Pierre. *René Lévesque. T. III : L'homme brisé. 1980-1987*. Montréal, Boréal, 2005. 604 p.
- JOHNSTON, Michael. *Syndromes of Corruption*. Cambridge, Cambridge University Press, 2005. 280 p.
- KRIEG-PLANQUE, Alice. *Analyser les discours institutionnels*. Paris, Armand Colin, 2012. 238 p.
- LANDRY, Julien. *Les think tanks et le discours expert sur les politiques publiques au Canada (1890-2015)*. Ottawa, les Presses de l'université d'Ottawa, 2021. 309 p.
- LAROCQUE, André. *Robert Burns : le ministre de la démocratie citoyenne*. Notre-Dame-des-Neiges, Éditions Trois-Pistoles, 2016. 228 p.
- MASSICOTTE, Louis. *Le Parlement du Québec de 1867 à aujourd'hui*. Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2009. 318 p.
- PETITCLERC Martin et Martin Robert. *Grève et paix. Une histoire des lois spéciales au Québec*. Montréal, Lux éditeur, 2018. 275 p.
- PRUD'HOMME Julien. *Professions à part entière. Histoire des ergothérapeutes, orthophonistes, physiothérapeutes, psychologues et travailleuses sociales au Québec*. Montréal, Presses de l'Université Montréal, 2011. 223 p.
- ROUILLARD, Jacques. *Le syndicalisme québécois. Deux siècles d'histoire*. Montréal, Boréal, 2004. 334 p.

SARRA-BOURNET, Michel. *Entre corporatisme et libéralisme. Le patronat québécois dans l'après-guerre*. Québec, Presses de l'Université Laval, 2021. 332 p.

SARRA-BOURNET, Michel. *Louis Bernard : entretiens*. Montréal, Boréal, 2015. 301 p.

SMITH, Miriam Catherine. *A Civil Society? Collective Actors in Canadian Political Life*. Toronto, University of Toronto Press, 2009. 224 p.

TREMBLAY, Martine. *Derrière les portes closes : René Lévesque et l'exercice du pouvoir (1976-1985)*. Montréal, Québec Amérique, 2006. 710 p.

VASTEL, Michel. *Landry. Le grand dérangeant*. Montréal, Éditions de l'Homme, 2001. 444 p.

Ouvrages collectifs

CEFAÏ, Daniel et Cédric Terzi, dir. *L'Expérience des problèmes publics. Perspectives pragmatistes*. Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 2012. 381 p.

CHARAUDEAU, Patrick et Dominique Maingueneau, dir. *Dictionnaire d'analyse du discours*. Paris, Seuil, 2002. 661 p.

DE GALEMBERT, Claire, Olivier Rosenberg et Cécile Vigour, dir. *Faire parler le parlement. Méthode et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales*. Paris, LGDJ-Lextenso éditions, 2014. 378 p.

LATOUCHE Daniel et al., dir. *Le processus électoral au Québec*. Montréal, Hurtubise HMH, 1976. 288 p.

QUÉBEC, *La procédure parlementaire du Québec*, 3^e éd., Québec, Assemblée nationale, 2012. 1018 p.

Chapitres d'ouvrage collectif

ANGELL, Harold. M. « Le financement des partis politiques provinciaux au Québec ». Vincent Lemieux, dir. *Personnel et partis politiques au Québec. Aspects historiques*. Montréal, Boréal, 1982, p. 69-89.

- BOILY, Robert. « Les partis politiques québécois. Perspectives historiques ». Vincent Lemieux, dir. *Personnel et partis politiques au Québec. Aspects historiques*. Montréal, Boréal, 1982, p. 27-68.
- BONENFANT, Jean-Charles. « Le cadre institutionnel du système politique québécois ». Daniel Latouche et Édouard Cloutier, dir. *Le système politique québécois : recueil de textes*. LaSalle, Hurtubise HMH, 1979, p. 41-68.
- CASTONGUAY, Stéphane. « Les territoires de la pollution. L'environnement comme catégorie de l'action publique au Québec ». Guy Massicotte, dir. *Sciences du territoire*. Québec, Presses de l'Université du Québec, 2008, p. 77-102.
- CLANCY, Peter. « Business Interests and Civil Society in Canada ». Miriam Catherine Smith, dir. *Group Politics and Social Movements in Canada*. Toronto, University of Toronto Press, 2014, p. 5-31.
- GARDEY, Delphine. « "Enregistrer" et rendre les débats publics en Grande-Bretagne et en France. La sténographie comme exigence et révélateur de la démocratie parlementaire ». Claire De Galembert, Olivier Rosenberg et Cécile Vigour, dir. *Faire parler le parlement. Méthode et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales*. Paris, LGDJ-Lextenso éditions, 2014, p. 73-89.
- GUAY, Jean-Herman. « Le patronat québécois, 1988-1998 ». Robert Boily, dir. *L'année politique au Québec : 1997-1998*. Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1999, p. 153-159.
- RASCH, Bjørn Erik. « Débats législatifs et délibération démocratique dans les systèmes parlementaires ». Claire De Galembert, Olivier Rosenberg et Cécile Vigour, dir. *Faire parler le parlement. Méthode et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales*. Paris, LGDJ-Lextenso éditions, 2014, p. 156-170.
- SARRA-BOURNET, Michel. « Les associations patronales comme groupes de pression dans la révolution tranquille ». Alain-Gustave GAGNON et Andrew Brian TANGUAY, dir. *Democracy with Justice : Essays in Honour of Khayyam Zev Paltiel / La juste démocratie : mélanges en l'honneur de Khayyam Zev Paltiel*. Montréal, McGill-Queen's University Press, 1992, p. 291-303.
- SAVARD, Stéphane et Jérôme Boivin. « Pour une histoire des groupes de pression au Québec : quelques éléments conceptuels et interprétatifs ». Stéphane Savard et Jérôme Boivin, dir. *De la représentation à la manifestation. Groupes de pression et*

enjeux politiques au Québec. XIXe et XXe siècles. Québec, Septentrion, 2014, p. 16-40.

THORBURN, Hugh Garnet. « Les groupes d'intérêt et le système parlementaire canadien ». Marcel R. Pelletier et Manon Tremblay. *Le système parlementaire canadien.* Les Presses de l'Université Laval, 1996, p. 125-142.

Articles de périodique

AUBÉ, Nicole, Raymond Hudon et Vincent Lemieux. « L'étude du patronage des partis provinciaux du Québec, de 1944 à 1970 ». *Recherches sociographiques*, vol. 13, no 1 (1972), p. 125-138.

BOURGAULT, Gilles. « Entre revendication et partenariat : la construction du mouvement de défense des droits des personnes handicapées au Québec entre 1975 et 1985 ». *Bulletin d'histoire politique*, vol. 27, no 1 (automne 2018), p. 112-134.

CEFAÏ, Daniel. « Publics, problèmes publics, arènes publiques... Que nous apprend le pragmatisme ? ». *Questions de communication*, vol. 30, no 2 (2016), p. 25-64.

CLÉMENT, Dominique. « A Sociology of Human Rights : Rights through a Social Movements Lens ». *The Canadian Review of Sociology*, vol. 48, no 2 (Mai 2011), p. 121-135.

COURTY, Guillaume et Marc Milet. « La juridicisation du lobbying en France. Les faux-semblants de l'eupéanisation soft d'une politique de transparence ». *Politique européenne*, vol. 61 (mars 2018), p. 78-113.

COURTY, Guillaume et Marc Milet. « Moraliser au nom de la transparence. Genèse et usages de l'encadrement institutionnel du lobbying en France (2004-2017) ». *Revue française d'administration publique*, vol. 165 (janvier 2018), p. 17-31.

DELORME, François, Régis Fortin et Louis Gosselin. « L'organisation du monde patronal au Québec : un portrait diversifié ». *Relations industrielles*, vol. 49, no 1 (1994), p. 9-40.

FERRETTI, Lucia. « Quand des parents se constituent en lobby : déficience intellectuelle et concurrence Ottawa/Québec à l'époque de l'État-providence, 1958-1985 ». *Bulletin d'histoire politique*, vol. 24, no 2 (2016), p. 137-162.

- GENIEYS, William et Patrick Hassenteufel. « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites ». *Gouvernement et action publique*, vol. 2 (février 2012), p. 89-115.
- GOW, James Iain. « La réforme institutionnelle de la fonction publique de 1983 : contexte, contenu et enjeux ». *Politique*, vol. 6 (1984), p. 51-101.
- GRENIER, André. « La carte électorale de 1962 à 2008 ». *Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale*, vol. 37, no 2 (2008), p. 39-41.
- HASSENTEUFEL, Patrick. « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics ». *Informations sociales*, vol. 157 (janvier 2010), p. 50-58.
- HUDON, Raymond. « Aux frontières de diverses légitimités. L'encadrement de l'activité de lobbying ». *Éthique publique*, vol. 9, n° 2(2007), p. 1-21.
- HUDON, Raymond et Stéphanie Yates. « Lobbying et patronage : modes de médiation en contexte démocratique ». *Canadian Journal of Political Science*, vol.41, no 2 (2008), p. 375-409.
- KITSCHOLT, Herbert. « Linkages Between Citizens and Politicians in Democratic Polities ». *Comparative Political Studies*, vol. 33, no 6/7 (August/September 2000), p. 845-879.
- KRIEG-PLANQUE, Alice et Claire Oger. « Discours institutionnels : perspectives pour les sciences de la communication ». *Mots. Les langages du politique*, no 94 (mars 2010), p. 91-96.
- LANDRY, Julien. « Les sites d'intégration des think tanks canadiens depuis 1985 ». *Bulletin d'histoire politique*, vol. 28, no 1 (automne 2019), p. 121-142.
- LAROCHE, Mélanie. « Action collective patronale sur fond de crise : vers une reconfiguration du modèle associatif ». *Canadian Review of Sociology/Revue canadienne de sociologie*, vol.49, no 3 (août 2012), p. 271-291.
- MARTEL, Marcel et Martin Pâquet. « L'enjeu linguistique au Québec. Relations de domination et prise de parole citoyenne depuis les années 1960 ». *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 129 (janvier 2016), p. 75-89.
- MASSICOTTE, Louis. « Une réforme inachevée : les règles du jeu électoral ». *Recherches sociographiques*, vol. 25, no 1 (1984), p. 43-81.

- MILET, Marc. « Pour une sociologie législative du pouvoir des parlementaires en France ». *Revue française d'administration publique*, no 135 (mars 2010), p. 601-618.
- MONTPETIT, Éric. « Pour en finir avec le lobbying : comment les institutions canadiennes influencent l'action des groupes d'intérêts ». *Politique et sociétés*, vol. 21, no 3 (2002), p. 91-112.
- NÉE, Émilie et Marie Veniard. « Analyse du discours à entrée lexicale (A.D.E.L.) : le renouveau par la sémantique ? ». *Langage et société*, vol. 140 (février 2012), p. 15-28.
- PIATTONI Simona. « Le clientélisme revisité. La politique clientéliste et le développement économique dans l'Italie de l'après-guerre ». *Pôle Sud*, vol. 19 (2003), p. 155-174.
- POIRIER, Valérie, « "L'autoroute est-ouest, c'est pas le progrès !" : environnement et mobilisation citoyenne en opposition au projet d'autoroute est-ouest à Montréal en 1971 ». *Bulletin d'histoire politique*, vol. 23, no 2 (2015), p. 66-91.
- PRUD'HOMME, Julien. « L'agronome, le forestier et l'urbaniste de la Révolution tranquille : l'expertise en commission parlementaire, 1971-1973 ». *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 68, n° 3-4 (2015), p. 353-373.
- PRUD'HOMME, Julien. « L'expertise professionnelle et l'État-providence. Les travailleurs sociaux québécois et la « technocratisation » du service social, 1970-2000 ». *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 62, no 1 (2009), p. 95-109.
- ROUSSEL, Violaine. « Scandales et redéfinitions de la responsabilité politique. La dynamique des affaires de santé et de sécurité publiques ». *Revue française de science politique*, vol. 58 (juin 2008), p. 953-983.
- SAVARD, Stéphane. « Débats politiques et prise de parole citoyenne : la création de la Société nationale de l'amiante ». *Journal of the Canadian Historical Association*, vol. 28, no 1 (2017), p. 157-191.
- SAVARD, Stéphane. « Histoire politique de la Révolution tranquille: quelques jalons pour une approche renouvelée ». *Bulletin d'histoire politique*, vol. 25, no 3 (2017), p. 145-161.

- SAVARD, Stéphane. « Quand l'histoire donne sens aux représentations symboliques : l'Hydro-Québec, Manic-5 et la société québécoise ». *Recherches sociographiques*, vol. 50, no 1 (2009), p. 67-97.
- TAHATA, Yumiko. « Définir "les Français", une question de race ? Analyse des formes de racisation dans les débats parlementaires sur la nationalité et l'immigration (1981-2012) ». *Mots. Les langages du politique*, vol. 116 (2018), p. 39-54.
- VALLADE, Florence. « Autisme: l'écran des évidences éducatives ». *Éducation et sociétés*, vol. 36, no 2 (2015), p. 35-49.
- VALLADE, Florence. « Le problème public de l'autisme dans la presse française ». *Revue Européenne de Recherche sur le Handicap*, vol. 10, no 3 (juillet-septembre 2016), p. 263-276.
- VLIEGENTHART, Rens and Conny Roggeband. « Framing Immigration And Integration. Relationships between Press and Parliament in the Netherlands ». *The International Communication Gazette*. vol. 69, no 3 (2007), p. 295-319.
- WARREN, Jean-Philippe. « Religion et politique dans les années 1950. Une pièce de plus à notre compréhension de la supposée Grande Noirceur ». *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 67, no 3-4 (2014), p. 403-420.
- WICKBERG, Sofia. « Scandales et corruption dans le discours médiatique français : la partie émergée de l'iceberg ? ». *Éthique et scandales publics*, vol. 18, n° 2 (2016), p. 1-19.
- WHITE, Deena. « Interest Representation and Organisation in Civil Society : Ontario and Quebec Compared ». *British Journal of Canadian Studies*, vol. 25, no 2 (automne 2012), p. 199-229.

Mémoires et thèses universitaires

- BAGHDJIAN, Fanny. « La logique d'action de l'acteur patronal organisé au Québec : le cas des associations provinciales ». Mémoire de maîtrise (relations industrielles), Université de Montréal, 2013. 117 p.
- BOMBARDIER, Denise. « Les "cent jours" du gouvernement Sauvé ». Mémoire de maîtrise (science politique), Université du Québec à Montréal, 1971. 200 p.

- DANEAU, Lauréanne. « La régionalisation de l'immigration au Québec : le débat public entre le gouvernement et la société civile à l'origine de la politique, 1987-2000 ». Mémoire de maîtrise (études québécoises), Université du Québec à Trois-Rivières, 2015. 186 p.
- LAROCHE, Christian. « Serviteurs de l'État et Bien public ». Mémoire de maîtrise (administration publique), École nationale d'administration publique, Montréal, 1997. 123 p.
- ROY, Hugo. « Le cas Oxygène 9 ». Note de recherche (administration publique), École nationale d'administration publique, Montréal, 2007. 61 p.
- YATES, Stéphanie. « Caractérisation du lobbyisme au Québec et analyse des réactions des lobbyistes à une nouvelle loi encadrant leur pratique ». Mémoire de maîtrise (communication publique), Université Laval, 2004. 146 p.

Sites Internet

- « Jacques Chagnon ». *Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/chagnon-jacques-353/biographie.html> (Page consultée le 30 mars 2020).
- « Pantouflage ». *La langue française* [en ligne], <https://www.lalanguefrancaise.com/dictionnaire/definition/pantouflage> (Page consultée le 19 janvier 2021).
- « Pantouflage ». *Portail Québec. Thésaurus de l'activité gouvernementale* [en ligne], <http://www.thesaurus.gouv.qc.ca/tag/terme.do?id=15440> (Page consultée le 19 janvier 2021)

ANNEXE 1

GRILLE DE DÉPOUILLEMENT

	1	2	3
	Définitions explicites ou implicites du problème public (énoncé du problème public).	Objectifs explicites ou implicites des projets de loi (énoncé des solutions).	Contexte de « mise à l'agenda ».
A	Champ lexical et définitions implicites, par acteur, désignant les rapports ou la médiation entre les TCP et les intérêts privés organisés. (Exemples : financement, contribution, lobbying, patronage...)	Champ lexical et définitions désignant les TCP (Titulaire actuel ou anticipé d'une charge publique, selon la conception en science politique. Inclut les partis et leurs candidats à titre de « futur TCP ».	Acteurs présents ou évoqués dans la source, contexte immédiat de l'acteur et positionnement partisan et idéologique.
B	Définitions explicites désignant les rapports ou la médiation entre les TCP et les intérêts privés organisés (inclut les individus qui agissent pour des acteurs collectifs organisés).	Champ lexical et définitions désignant les intérêts privés organisés (acteurs de la société civile avec une certaine permanence, exemples : entreprises, lobby).	Références à des événements, à un contexte, réponses à des discours antérieurs menant à la mise à l'agenda du problème public (intertextualité verticale).
C	Conséquences perçues du problème public sur le fonctionnement de la société.	Types de rapports prescrits ou comportements demandés.	Positionnement Politique Éthique ou déontologique
D		Types de rapports interdits ou modifiés et sanctions prescrites.	Référence à d'autres lois en vigueur ou règlements en rapport avec le texte de loi (intertextualité horizontale).
E		Institutions de contrôle des comportements prescrits.	Contexte concret et immédiat de collaboration ou d'opposition.
F		Conséquences néfastes anticipées de la loi sur le problème public (selon l'opposition ou des acteurs de la société civile).	Histoire parlementaire spécifique du projet de loi (ampleur du débat, manœuvres politiques).

ANNEXE 2

DÉPUTÉS PRÉSENTS LORS DES SÉANCES DE LA COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES DÉDIÉES AU MANDAT D'INITIATIVE AYANT POUR BUT L'EXAMEN DE L'ACTIVITÉ DU LOBBYING AU QUÉBEC ENTRE 1997 ET 2000

1) Séance du 6 mai 1997 :

PQ : Jacques Baril (président), Jean Campeau et François Gendron.

PLQ : Yvan Bordeleau et Monique Gagnon-Tremblay.

2) Séance du 29 octobre 1997 :

PQ : Jacques Baril (président), François Gendron, Yves Blais, Joseph Facal, François Beaulne et Nicole Léger.

PLQ : Yvan Bordeleau (vice-président), Monique Gagnon-Tremblay et Russell Williams.

3) Séance du 11 juin 1998 :

PQ : Jacques Baril (président), Yves Blais, Nicole Léger et Normand Duguay.

PLQ : Yvan Bordeleau (vice-président).

4) Séance du 2 juin 1999 :

PQ : Sylvain Simard (président), François Gendron, Normand Duguay et Michel Côté.

PLQ : Russell Williams (vice-président), Monique Jérôme Forget et Cosmo Maciocia.

Composition du Comité sur l'examen de l'activité du lobbying

Pierre Bidégaré, attaché au cabinet du Vérificateur général, de Fernand Bédart, Directeur de l'administration du DGE, de Patrick Robardet de la Direction du service juridique et de la recherche du Protecteur du citoyen, de Pierre Jacques de la Direction des affaires juridiques et législatives de l'Assemblée nationale, d'Yvon Boivin, secrétaire de la Commission des finances publiques, de Martin Rochefort et de Christina Turcot, recherchistes au Service de la recherche de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale.

5) Séance du 10 novembre 1999 :

PQ : Sylvain Simard (président), François Gendron, Normand Duguay, Michel Côté, Serge Geoffrion et Claude Lachance.

PLQ : Russell Williams (vice-président), Cosmo Maciocia et Diane Leblanc.

5) Séance du 24 mai 2000 :

PQ : Sylvain Simard (président), François Gendron, Normand Duguay, Serge Geoffrion et Claude Lachance.

PLQ : Diane Leblanc, Monique Jérôme Forget et Fatima Houda-Pépin.

5) Séance du 16 juin 2000 :

PQ : Sylvain Simard (président) et Michel Côté

PLQ : Russell Williams (vice-président), Diane Leblanc, Cosmo Maciocia, Monique Jérôme Forget et Fatima Houda-Pépin.

ANNEXE 3

BIOGRAPHIES DES PARLEMENTAIRES

- « Alain MARCOUX ». *Assemblée nationale* [en ligne],
<http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/marcoux-alain-4337/biographie.html>
(Page consultée le 4 février 2020).
- « André MARCHAND ». *Assemblée nationale* [en ligne],
<http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/marchand-andre-4315/biographie.html>
(Page consultée le 12 février 2020).
- « Armand RUSSELL ». *Assemblée nationale* [en ligne],
<http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/russell-armand-5229/biographie.html>
(Page consultée le 17 janvier 2020).
- « Camil SAMSON ». *Assemblée nationale* [en ligne],
<http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/samson-camil-5279/biographie.html>
(Page consultée le 27 janvier 2020).
- « Claude CHARRON ». *Assemblée nationale* [en ligne],
<http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/charron-claude-2525/biographie.html>
(Page consultée le 27 janvier 2020).
- « Claude VAILLANCOURT ». *Assemblée nationale* [en ligne],
<http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/vaillancourt-claude-5669/biographie.html>
(Page consultée le 18 février 2020).
- « Clément RICHARD ». *Assemblée nationale* [en ligne].
<http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/richard-clement-5075/biographie.html> (Page
consultée le 21 mai 2020).
- « Denis HARDY ». *Assemblée nationale* [en ligne],
<http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/hardy-denis-3595/biographie.html>
(Page consultée le 11 février 2020).
- « Denis VAUGEOIS ». *Assemblée nationale* [en ligne],
<http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/vaugeois-denis-5689/biographie.html>
(Page consultée le 24 février 2020).

- « Fabien ROY ». *Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/roy-fabien-5207/biographie.html> (Page consultée le 4 mai 2020).
- « Fatima HOUDA-PEPIN ». *Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/houda-pepin-fatima-61/biographie.html> (Page consultée le 30 mars 2020).
- « Fernand GRENIER ». *Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/grenier-fernand-3527/biographie.html> (Page consultée le 9 janvier 2020).
- « Fernand LALONDE ». *Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/lalonde-fernand-3915/biographie.html> (Page consultée le 4 février 2020).
- « Frederick William SHAW ». *Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/shaw-frederick-william-5349/biographie.html> (Page consultée le 6 février 2020).
- « Georges-Émile LAPALME ». *Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/lapalme-georges-emile-3965/biographie.html> (Page consultée le 11 février 2020).
- « George SPRINGATE ». *Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/springate-george-5405/biographie.html> (Page consultée le 10 février 2020).
- « Gérard D. LEVESQUE ». *Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/levesque-gerard-d-4211/biographie.html> (Page consultée le 19 mai 2020).
- « Gilbert PAQUETTE ». *Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/paquette-gilbert-4747/biographie.html> (Page consultée le 8 janvier 2020).
- « Gilles BARIL ». *Assemblée nationale* [en ligne], [http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/baril-\(pq\)-gilles-1845/biographie.html](http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/baril-(pq)-gilles-1845/biographie.html) (Page consultée le 30 mars 2020).

- « Guy BISAILLON ». *Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/bisailon-guy-2089/biographie.html> (Page consultée le 8 janvier 2020).
- « Harry BLANK ». *Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/blank-harry-2141/biographie.html> (Page consultée le 17 janvier 2020).
- « Henri-E. LABERGE ». *Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/laberge-henri-e-3829/biographie.html> (Page consultée le 15 avril 2020).
- « Jacques CHAGNON ». *Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/chagnon-jacques-353/biographie.html> (Page consultée le 30 mars 2020).
- « Jean-François BERTRAND ». *Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/bertrand-jean-francois-2051/biographie.html> (Page consultée le 28 janvier 2020).
- « Jean-Guy MERCIER ». *Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/mercier-jean-guy-4467/biographie.html> (Page consultée le 18 février 2020).
- « Jean-Noël LAVOIE ». *Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/lavoie-jean-noel-4041/biographie.html> (Page consultée le 14 mai 2020).
- « Jean-Pierre CHARBONNEAU ». *Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/charbonneau-jean-pierre-2513/biographie.html> (Page consultée le 21 février 2020).
- « Louis O'NEILL ». *Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/o-neill-louis-4669/biographie.html> [en français]. (Page consultée le 4 février 2020).
- « Louise CUERRIER ». *Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/cuerrier-louise-2723/biographie.html> (Page consultée le 21 mai 2020).

- « Lucien CARON ». *Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/caron-lucien-2423/biographie.html> (Page consultée le 28 janvier 2020).
- « Maurice BELLEMARE ». *Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/bellemare-maurice-1989/biographie.html> (Page consultée le 30 janvier 2020).
- « Michel GRATTON ». *Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/gratton-michel-3511/biographie.html> (Page consultée le 7 janvier 2020).
- « Michel LE MOIGNAN ». *Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/le-moignan-michel-4065/biographie.html> (Page consultée le 28 janvier 2020).
- « Noël SAINT-GERMAIN ». *Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/saint-germain-noel-5249/biographie.html> (Page consultée le 7 février 2020).
- « Patrice LAPLANTE ». *Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/laplante-patrice-3971/biographie.html> (Page consultée le 18 mai 2020).
- « Paul BÉGIN ». *Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/begin-paul-1951/biographie.html> (Page consultée le 14 février 2019).
- « Pierre DE BELLEFEUILLE ». *Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/de-bellefeuille-pierre-2787/biographie.html> (Page consultée le 24 février 2020).
- « Pierre Marc JOHNSON ». *Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/johnson-pierre-marc-3721/biographie.html> (Page consultée le 8 janvier 2020).
- « Raymond GARNEAU ». *Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/garneau-raymond-3347/biographie.html> (Page consultée le 8 janvier 2020).

- « Raymond MAILLOUX ». *Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/mailloux-raymond-4291/biographie.html> (Page consultée le 11 février 2020).
- « Richard VERREAULT ». *Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/verreault-richard-5699/biographie.html> (Page consultée le 10 février 2020).
- « Robert BURNS ». *Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/burns-robert-2339/biographie.html> (Page consultée le 14 mai 2020).
- « Robert LAMONTAGNE ». *Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/lamontagne-robert-3927/biographie.html> (Page consultée le 28 janvier 2020).
- « Rodrigue BIRON ». *Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/biron-rodrigue-2087/biographie.html> (Page consultée le 13 mai 2020).
- « Serge FONTAINE ». *Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/fontaine-serge-3173/biographie.html> (Page consultée le 27 janvier 2020).
- « Yvon PICOTTE ». *Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/picotte-yvon-4887/biographie.html> (Page consultée le 11 février 2020).
- « Zoël SAINDON ». *Assemblée nationale* [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/saindon-zoel-5239/biographie.html> (Page consultée le 11 février 2020).