

BÂTIR LA CONFIANCE
RAPPORT
DU COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC
CONCERNANT
LA RÉVISION QUINQUENNALE
DE LA LOI SUR LA TRANSPARENCE ET L'ÉTHIQUE
EN MATIÈRE DE LOBBYISME

JANVIER 2008

ISBN : 978-2-550-52060-3
Dépôt légal – 2008
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives Canada

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	7
INTRODUCTION	17
PARTIE 1 – LA LOI SUR LA TRANSPARENCE ET L'ÉTHIQUE EN MATIÈRE DE LOBBYISME.....	23
1.1 POURQUOI UNE LOI SUR LE LOBBYISME?	23
Reconnaître que le lobbyisme est un moyen légitime d'accès aux institutions	24
Reconnaître le droit de savoir qui cherche à exercer une influence auprès des institutions.....	25
Exiger la transparence des activités de lobbyisme : une règle de bonne gouvernance	26
Assurer le sain exercice des activités de lobbyisme	27
1.2 LES ACTIVITÉS DE LOBBYISME.....	27
1.2.1 <i>Qu'est-ce qu'une activité de lobbyisme?</i>	27
Une communication orale ou écrite.....	27
Une communication faite en vue d'influencer une décision.....	28
Les décisions qui font l'objet des activités de lobbyisme.....	28
Les exceptions.....	29
1.2.2 <i>L'attribution de permis, licences, certificats et autres autorisations : ces décisions devraient-elles être visées par la Loi?</i>	31
1.3 LES LOBBYISTES	32
1.3.1 <i>Qui exerce les fonctions de lobbyiste?</i>	32
1.3.2 <i>La notion de « partie importante »</i>	34
1.3.3 <i>Assujettir à l'application de la Loi un plus grand nombre d'organismes à but non lucratif</i>	35
Reconnaître le rôle important joué par toutes les catégories d'organismes à but non lucratif dans les communications d'influence.....	35
Une atteinte partielle des objectifs poursuivis par la Loi sur le lobbyisme.....	36
Comment assujettir un plus grand nombre de groupes d'intérêt?	37
1.3.4 <i>Les coalitions</i>	39
1.4 LES TITULAIRES DE CHARGES PUBLIQUES.....	40
1.4.1 <i>Qui est titulaire d'une charge publique?</i>	40
1.4.2 <i>Exclure de l'application de la Loi certaines entreprises du gouvernement</i>	40
1.5 LA DIVULGATION DES ACTIVITÉS DE LOBBYISME : LE REGISTRE DES LOBBYISTES	41
1.5.1 <i>L'inscription des activités de lobbyisme</i>	42
Qui doit faire l'inscription au registre?.....	42
Dans quel délai l'inscription au registre doit-elle être faite?.....	42
1.5.2 <i>Le contenu de la déclaration d'un lobbyiste</i>	43
Quelles informations doit contenir la déclaration?.....	43
Les informations relatives au lobbyiste, à son client, son entreprise ou son organisation	44
Les informations relatives à l'objet des activités de lobbyisme	47
Les informations relatives aux titulaires de charges publiques visés par les activités de lobbyisme	48
Les informations relatives aux moyens de communication utilisés par les lobbyistes	48
1.6 LE SAIN EXERCICE DES ACTIVITÉS DE LOBBYISME.....	49
1.6.1 <i>Les pratiques interdites par la Loi</i>	49

1.6.2	<i>Les règles d'après-mandat</i>	50
1.6.3	<i>Les obligations du Code de déontologie des lobbyistes</i>	53
	Les modalités d'adoption du Code de déontologie des lobbyistes	53
	Les devoirs et obligations des lobbyistes	53
1.7	LES SANCTIONS PÉNALES, LES MESURES DISCIPLINAIRES ET LA RÉCLAMATION DE LA CONTREPARTIE	53
1.7.1	<i>Les sanctions pénales</i>	54
	Donner au Commissaire au lobbyisme le pouvoir de prendre des poursuites pénales.....	54
	Le délai de prescription de un an.....	56
	L'interdiction d'exercer des activités de lobbyisme sans être inscrit au registre	57
1.7.2	<i>La réclamation de la contrepartie reçue par un lobbyiste</i>	57
1.7.3	<i>Les mesures disciplinaires</i>	58
1.8	LE COMMISSAIRE AU LOBBYISME	59
1.8.1	<i>Donner au Commissaire au lobbyisme un mandat d'éducation</i>	60
1.8.2	<i>Le Commissaire au lobbyisme devrait-il avoir la responsabilité du registre des lobbyistes? ..</i>	61
1.8.3	<i>Prévoir des règles d'intérim en cas d'absence, d'empêchement d'agir ou de vacance du poste de Commissaire au lobbyisme</i>	64
1.8.4	<i>Modifier les règles d'immunité du Commissaire et de ses employés</i>	65
1.8.5	<i>Prévoir une obligation de prêter serment pour le Commissaire au lobbyisme</i>	66
PARTIE 2 -	BILAN ET PERSPECTIVES	67
2.1	LA SURVEILLANCE ET LE CONTRÔLE DES ACTIVITÉS DE LOBBYISME : ÉTAT DES LIEUX	67
2.1.1	<i>Les activités du Commissaire au lobbyisme</i>	68
	Les activités de vérification.....	68
	Les enquêtes et les poursuites pénales.....	70
	Les ordonnances de confidentialité	71
	Comprendre ce qu'est le lobbyisme	72
	Faire connaître la Loi et le Code de déontologie.....	74
2.1.2	<i>Le registre des lobbyistes : près de 1 200 lobbyistes inscrits</i>	75
2.2	ASSURER UNE MEILLEURE ATTEINTE DES OBJECTIFS DE TRANSPARENCE ET DE SAIN EXERCICE DES ACTIVITÉS DE LOBBYISME	78
2.2.1	<i>Intensifier les activités de communication</i>	81
	Informé pour faire connaître la Loi et contrer la perception négative du lobbyisme.....	81
	Réaffirmer l'importance du principe de la transparence des activités de lobbyisme	82
	Clarifier l'interprétation de certains termes de la Loi	83
2.2.2	<i>Intensifier les activités de vérification et d'enquête</i>	84
2.2.3	<i>Assujettir certains organismes à but non lucratif</i>	85
2.2.4	<i>Simplifier les modalités d'enregistrement au registre des lobbyistes</i>	86
2.2.5	<i>S'assurer de la collaboration des ordres professionnels ou de groupements professionnels</i>	87
2.2.6	<i>Amener les institutions gouvernementales à prendre fait et cause pour la Loi de façon concrète</i>	89
	La Loi sur le lobbyisme : une loi qui concerne les institutions publiques	89
	Les titulaires de charges publiques : adopter un comportement éthique face à la Loi sur le lobbyisme	90
	Quelles actions devraient être entreprises?.....	92
	Mener une campagne d'information et de sensibilisation auprès des titulaires de charges publiques des ministères, organismes et entreprises du gouvernement.....	93

Élaborer un guide concernant les attitudes que les titulaires de charges publiques pourraient adopter dans le cadre de leurs relations avec les lobbyistes	93
Inciter les institutions à prendre en compte le phénomène du lobbyisme dans leur milieu en identifiant les décisions qui peuvent donner ouverture à des activités de lobbyisme	94
2.2.7 <i>Mieux tenir compte de la réalité des municipalités</i>	94
État de la situation	95
Quelles actions devraient être entreprises?	97
CONCLUSION	99

ANNEXES ET BIBLIOGRAPHIE

Annexe 1	Liste des recommandations visant des modifications à la Loi sur le lobbyisme	101
Annexe 2	Liste des membres du groupe de réflexion créé dans le cadre du processus de révision quinquennale de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.....	104
Annexe 3	Contenu d'une déclaration initiale faite par un lobbyiste	105
Annexe 4	Code de déontologie des lobbyistes.....	106
Annexe 4	Code de déontologie des lobbyistes.....	107
Annexe 5	Liste des avis donnés par le Commissaire au lobbyisme	111
Bibliographie	112

LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES

Honoraires reçus par les lobbyistes-conseils	46
Les règles d'après-mandat	52
Les activités de vérification	69
L'objet des activités de vérification.....	69
Statistiques sur les ordonnances de confidentialité.....	72
Évolution du nombre de lobbyistes entre 2002 et 2007 (nombre de nouvelles inscriptions par année)	75
Comparaison entre le nombre de lobbyistes-conseils et le nombre de lobbyistes d'entreprise ou d'organisation inscrits au registre des lobbyistes entre 2002 et 2007.....	76
Répartition du nombre de lobbyistes au 31 décembre 2007	76
Nombre de firmes, d'entreprises ou d'organisations au 31 décembre 2007	76
Nombre de lobbyistes ayant au moins un mandat actif au 31 décembre 2007 et nombre de mandats par groupe de lobbyistes	77
Actions visant à favoriser une meilleure transparence des activités de lobbyisme.....	80

SOMMAIRE

Adoptée à l'unanimité en 2002, la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme¹ doit, conformément à son article 68, faire l'objet d'une révision quinquennale. Le 23 octobre dernier, le ministre de la Justice déposait devant l'Assemblée nationale son rapport sur la mise en œuvre de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes².

Personne désignée par l'Assemblée nationale pour assurer la surveillance et le contrôle des activités de lobbyisme, le Commissaire au lobbyisme souhaite à son tour partager son expérience des cinq premières années d'application de la Loi, proposer quelques pistes de réflexion, recommander certains aménagements législatifs et indiquer des actions à entreprendre pour assurer une meilleure mise en œuvre des objectifs de transparence et de sain exercice des activités de lobbyisme.

L'encadrement des activités de lobbyisme est loin d'être un phénomène propre au Québec. Au Canada, outre la loi fédérale, les provinces de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de l'Ontario, de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve-et-Labrador ont adopté une loi régissant les activités de lobbyisme. À l'échelle internationale, la réglementation du lobbyisme suscite présentement de nombreux débats. Aux États-Unis, pionniers en matière de réglementation du lobbyisme, les discussions portent principalement sur un resserrement des règles actuelles. L'Union européenne s'est lancée dans un vaste exercice de réflexion sur la pertinence d'encadrer le lobbyisme et sur les modalités des règles d'encadrement. Il en va de même au sein de plusieurs pays européens. L'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) mène également sa propre réflexion à ce sujet et entend, au cours des prochains mois, proposer des principes pour renforcer la transparence dans les activités de lobbying.

Mouvement de plus en plus soutenu dans le monde occidental, l'encadrement des activités de lobbyisme permet de reconnaître la légitimité de ces activités. L'apport des lobbyistes à la qualité du débat public est indéniable, et la complexité des décisions que doivent prendre les institutions publiques requiert de plus en plus l'expertise externe que peuvent offrir les lobbyistes.

La transparence et le sain exercice des activités de lobbyisme contribuent au maintien et au renforcement du lien de confiance entre les citoyens et leurs institutions publiques. Le respect de la Loi sur le lobbyisme assurera au lobbyisme sa légitimité et son acceptabilité par les citoyens qui ont droit, nous dit le législateur, de savoir qui cherche à exercer une influence auprès des institutions publiques. Pour les lobbyistes, respecter la Loi sur le lobbyisme c'est contribuer de façon positive à la qualité de notre démocratie.

L'encadrement des activités de lobbyisme s'inscrit également dans une démarche plus large qui vise à promouvoir une réflexion éthique au sein des administrations publiques. S'appuyant sur le fait que les activités de lobbyisme visent essentiellement à influencer leurs décisions, les titulaires de charges publiques peuvent difficilement ignorer le phénomène du

¹ L.R.Q., chapitre T-11.011, (ci-après citée : « Loi sur le lobbyisme » ou « la Loi »).

² (2004) 7 G.O. II, 1259 [c. T-11.011, r. 0.2], (ci-après cité : « Code de déontologie » ou « Code »).

lobbyisme et doivent s'interroger sur le meilleur comportement à adopter dans leurs relations avec les lobbyistes. Si la Loi crée des obligations pour les seuls lobbyistes, il n'en demeure pas moins qu'elle a pour objectif de rendre plus transparents les processus décisionnels d'intérêt public. Pour les titulaires de charges publiques, contribuer à la mise en œuvre des objectifs poursuivis par la Loi sur le lobbyisme c'est assurer le lien de confiance entre les citoyens et les institutions publiques.

Quel bilan pouvons-nous tracer de ces cinq premières années d'application de la Loi sur le lobbyisme? Un premier constat, fondé sur un large consensus, s'impose : les objectifs de transparence et de sain exercice des activités de lobbyisme justifient amplement l'existence de notre législation. Le Commissaire au lobbyisme dresse également un second constat. Malgré ses efforts soutenus et importants pour faire connaître la Loi, plusieurs lobbyistes ignorent encore, volontairement ou non, leurs obligations en matière d'enregistrement de leurs activités. Même si près de 1 200 lobbyistes se sont inscrits au registre des lobbyistes depuis 2002, il n'en demeure pas moins que le nombre de lobbyistes inscrits ne reflète pas l'ampleur du phénomène du lobbyisme.

La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme

Une activité de lobbyisme est une communication, orale ou écrite, faite en vue d'influencer certaines décisions rendues par les institutions parlementaires, gouvernementales ou municipales. Les activités de lobbyisme, au sens de la Loi, sont menées par des lobbyistes auprès des titulaires de charges publiques, c'est-à-dire auprès des élus tels des députés, ministres, maires, conseillers municipaux ou auprès de membres de personnel de cabinet ou de membres du personnel de la fonction publique, des organismes gouvernementaux, des entreprises du gouvernement et des municipalités.

La Loi sur le lobbyisme reconnaît l'existence de trois catégories distinctes de lobbyistes : les lobbyistes-conseils, les lobbyistes d'entreprise et les lobbyistes d'organisation.

- Le lobbyiste-conseil est celui qui exerce des activités de lobbyisme pour le compte d'autrui moyennant une rémunération. Le lobbyiste-conseil peut être un spécialiste en relations gouvernementales ou en affaires publiques, un avocat, un ingénieur, un comptable, un urbaniste, un architecte ou tout autre professionnel qui agit au nom de son client.
- Le lobbyiste d'entreprise est celui dont l'emploi ou la fonction au sein d'une entreprise à but lucratif consiste, pour une partie importante, à exercer des activités de lobbyisme pour le compte de l'entreprise.
- Le lobbyiste d'organisation est celui dont l'emploi ou la fonction consiste, également pour une partie importante, à exercer des activités de lobbyisme pour le compte d'une association ou d'un autre groupement à but non lucratif. Toutefois, certains groupements à but non lucratif sont exclus de l'application de la Loi. Seules sont visées les organisations constituées à des fins patronales, syndicales ou professionnelles ou les organisations dont les membres sont majoritairement des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises. Ainsi, par exemple, les groupes caritatifs, environnementaux ou qui œuvrent dans le domaine de la santé peuvent mener des activités de lobbyisme mais ils n'ont pas l'obligation d'inscrire leurs activités au registre des lobbyistes ou de respecter le Code de déontologie des lobbyistes.

Il y aura activité de lobbyisme si la communication a pour objet d'influencer la prise de décision relativement à :

- l'élaboration, la présentation, la modification ou le rejet d'une proposition législative ou réglementaire d'une résolution, d'une orientation, d'un programme ou d'un plan d'action;
- l'attribution d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autre autorisation;
- l'attribution d'un contrat, autrement que dans le cadre d'un appel d'offres public, d'une subvention ou d'un autre avantage pécuniaire;
- la nomination de certains administrateurs publics.

De plus, le fait, pour un lobbyiste, de convenir pour un tiers, d'une entrevue avec le titulaire d'une charge publique est assimilé à une activité de lobbyisme.

La Loi exige que les lobbyistes s'inscrivent au registre des lobbyistes. Ce registre est tenu par la Conservatrice du registre des lobbyistes, sous la responsabilité du ministre de la Justice. De plus, les lobbyistes doivent respecter certaines interdictions énoncées dans la Loi et appliquer les règles de conduite établies par le Code de déontologie des lobbyistes. En cas de non respect de la Loi ou du Code de déontologie, diverses sanctions peuvent être imposées aux lobbyistes fautifs. Chargé de la surveillance et du contrôle des activités de lobbyisme, le Commissaire au lobbyisme dispose des pouvoirs qui lui permettent, entre autres, de réaliser des vérifications ou des inspections, de mener des enquêtes et d'imposer des mesures disciplinaires. Le Commissaire ne peut toutefois pas intenter lui-même des poursuites pénales.

Le Commissaire au lobbyisme

Entré en fonction le 5 août 2002, le Commissaire au lobbyisme a consacré les premiers mois de son mandat à la constitution d'une équipe habilitée à le seconder dans ses fonctions de surveillance et de contrôle des activités de lobbyisme. Au 31 mars 2007, les effectifs du Commissaire s'établissaient à 25 postes. Pour l'année 2007-2008, le Bureau de l'Assemblée nationale a alloué au Commissaire des crédits de 2 640 500 \$.

Au cours de ses cinq premières années d'activités, le Commissaire a mené 864 activités de vérification. Sans les efforts déployés pour les activités de vérification, on ne recenserait certainement pas aujourd'hui près de 1 200 lobbyistes inscrits au registre.

Huit rapports d'enquête faisant état de 47 infractions à la Loi ont été transmis au Procureur général ou au Directeur des poursuites criminelles et pénales. Des constats d'infraction couvrant 25 chefs d'accusation ont été signifiés à sept lobbyistes. Trois d'entre eux ont enregistré un plaidoyer de culpabilité.

Au cours des cinq dernières années, le Commissaire a émis 7 ordonnances de confidentialité. De telles ordonnances visent à masquer des informations contenues dans une inscription au registre des lobbyistes lorsqu'elles concernent un projet d'investissement du client d'un lobbyiste-conseil ou d'une entreprise et que leur divulgation risquerait vraisemblablement de porter une atteinte sérieuse aux intérêts économiques ou financiers de ce client ou de cette entreprise.

Le Commissaire intervient régulièrement auprès des titulaires de charges publiques afin de mieux connaître leurs activités et de leur offrir le soutien requis. Il a également entrepris des travaux qui lui permettront à terme de dresser la carte du lobbyisme, c'est-à-dire de dresser un portrait des lieux où se concentrent les activités de lobbyisme et établir une liste des actes administratifs qui sont manifestement visés par la Loi. À cette fin, est recensé dans les lois et règlements l'ensemble des décisions qui peuvent être prises par une institution et qui peuvent effectivement être l'objet d'activités de lobbyisme. Le Commissaire maintient également des relations avec ses homologues fédéral et provinciaux, participe aux activités du *Council on Government Ethics Laws* (COGEL), organisme nord-américain qui regroupe les dirigeants des institutions responsables, entre autres, de l'éthique gouvernementale et de l'encadrement des lobbyistes, participe à des travaux d'un groupe d'experts de l'Organisation de coopération et de développement économiques et à de nombreux colloques. Le Commissaire collabore également à la nouvelle chaire sur la démocratie et les institutions parlementaires, chaire mise sur pied par l'Assemblée nationale en collaboration avec l'Université Laval.

Depuis l'exercice financier 2004-2005, le Commissaire a lancé une démarche d'évaluation de programme relativement aux effets de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*. Il a également mis au point un outil de veille intégrée et de gestion de l'information sur le lobbyisme (VIGIL).

Au chapitre des communications, plus de 5 400 personnes susceptibles d'exercer des activités de lobbyisme ont été directement jointes dans le cadre de diverses activités de relations publiques. Par ailleurs, des activités de sensibilisation ont permis d'informer près de 5 700 titulaires de charges publiques œuvrant tant dans les institutions parlementaires que dans les institutions gouvernementales et municipales. Finalement, de nombreux citoyens ont été individuellement sensibilisés au fait qu'ils ont le droit de savoir qui cherche à influencer les décideurs publics.

Par ailleurs, des canaux de communication ont notamment été établis avec les répondants en éthique du gouvernement, avec des directeurs et des professeurs d'établissements d'enseignement supérieur et avec des représentants des réseaux des bibliothèques publiques du Québec. Plus de 455 activités de relations publiques ont été réalisées. La conception de plusieurs outils de communication a facilité la diffusion de l'information relative à la Loi. Plus de 72 000 documents d'information ont été distribués au cours de congrès ou de rencontres diverses. Depuis 2007, une infolettre, envoyée à plus de 4 000 personnes, est publiée quatre fois par an et également accessible sur le site Internet du Commissaire. Le site Web du Commissaire constitue également une source importante d'information pour les lobbyistes, les titulaires de charges publiques et les citoyens.

Les amendements proposés à la Loi sur le lobbyisme

Les principales modifications législatives que propose le rapport du Commissaire au lobbyisme peuvent se résumer comme suit.

Assujettir un plus grand nombre d'organismes à but non lucratif à l'application de la Loi. Présentement, les lobbyistes d'organisation visés par la Loi sont les personnes dont l'emploi ou la fonction consiste à mener des activités de lobbyisme pour les organisations poursuivant des finalités financières ou professionnelles. Plusieurs organismes à but non lucratif bien structurés et souvent dotés de ressources importantes pour mener des activités de lobbyisme sont exclus de l'application de la Loi. Tel est le cas, par exemple, de certaines organisations qui interviennent dans le domaine de l'environnement ou de la santé. Outre le fait que cette exclusion crée une iniquité pour les lobbyistes soumis au respect de la Loi, elle rend plus difficile l'atteinte des objectifs de transparence et de sain exercice des activités de lobbyisme. Sans pour autant proposer que tous les organismes à but non lucratif soient assujettis à l'application de la Loi sur le lobbyisme, le Commissaire recommande de revoir les exclusions actuelles afin que certains groupes d'intérêt aient l'obligation d'inscrire leurs activités au registre des lobbyistes et qu'ils aient par ailleurs l'obligation de respecter le Code de déontologie des lobbyistes et les règles d'après-mandat. Le Commissaire signale également que l'assujettissement d'un plus grand nombre d'organisations doit aller de pair avec un assouplissement des modalités d'inscription au registre des lobbyistes.

Confier au Commissaire au lobbyisme le pouvoir d'intenter des poursuites pénales et de réclamer la contrepartie reçue pour des activités de lobbyisme menées en contrevenant à la Loi ou au Code de déontologie. Le Commissaire doit soumettre au Directeur des poursuites criminelles et pénales tout rapport d'enquête dans lequel il constate qu'il y a eu manquement à une disposition de la Loi ou du Code de déontologie. Il appartient à ce dernier de décider des suites qui doivent être données au rapport d'enquête. Afin qu'il puisse pleinement assumer son mandat de contrôle et de surveillance des activités de lobbyisme, le Commissaire devrait avoir le pouvoir d'intenter lui-même une poursuite pénale. Donner au Commissaire ce pouvoir serait reconnaître l'autonomie dont il doit jouir dans l'exercice de ses fonctions et serait pour les citoyens une garantie de sa totale indépendance par rapport au pouvoir exécutif. Pour les mêmes motifs, la Loi sur le lobbyisme devrait également être modifiée afin que soit confiée au Commissaire, plutôt qu'au Procureur général, la compétence de réclamer la valeur de la contrepartie qu'un lobbyiste a reçue ou qui lui est payable en raison d'activités menées en contravention à la Loi ou au Code de déontologie.

Prévoir un délai de prescription de cinq ans pour les poursuites pénales, pour prendre des mesures disciplinaires ou pour la réclamation de la contrepartie. Toute poursuite pénale se prescrit par un an à compter de la date de la perpétration de l'infraction. Manifestement, ce délai de prescription de un an est trop court, car la connaissance de la perpétration de l'infraction interviendra bien souvent alors que le délai de prescription est déjà écoulé. De plus, le temps requis pour mener à bien l'enquête et émettre les constats d'infraction fera en sorte qu'il sera parfois impossible de respecter le délai de un an. Tout comme le prévoit la législation fédérale sur le lobbying, le délai de prescription pour prendre une poursuite pénale en vertu de la Loi sur le lobbyisme devrait être établi à cinq ans à compter de la connaissance de la perpétration de l'infraction et à pas plus de dix ans de la date de la perpétration de l'infraction. En outre, il devrait y avoir harmonisation entre les différents délais de

prescription prévus par la Loi. Ainsi, le délai de prescription de trois ans pour imposer des mesures disciplinaires ou pour réclamer la contrepartie qu'un lobbyiste a reçue en raison d'activités menées en contravention à la Loi ou au Code de déontologie devrait être porté à cinq ans.

Prescrire des délais plus courts pour la production d'une déclaration initiale d'un lobbyiste, pour le renouvellement d'une déclaration et pour l'enregistrement de tout changement à la déclaration. L'inscription d'un lobbyiste-conseil doit être faite au plus tard le trentième jour suivant celui où il commence à exercer des activités de lobbyisme. Dans le cas d'un lobbyiste d'entreprise ou d'organisation, ce délai est de 60 jours. Ces délais sont passablement longs et difficilement compatibles avec les objectifs de transparence que vise la Loi. Un délai de 10 jours pour produire une déclaration initiale devrait être applicable pour les lobbyistes-conseils. Ce délai devrait être de 30 jours pour les lobbyistes d'entreprise ou d'organisation. Quant au délai de renouvellement d'une inscription, il devrait être fixé pour tous les lobbyistes au plus tard le 10^e jour suivant la date anniversaire de la première inscription. Ce délai est présentement de 30 jours pour les lobbyistes-conseils et de 60 jours pour les lobbyistes d'entreprise ou d'organisation. Finalement, le délai pour enregistrer tout changement au contenu d'une déclaration, qui est actuellement de 30 jours suivant le changement, devrait être fixé à 10 jours.

Prévoir que la déclaration d'un lobbyiste doit indiquer le nom et l'adresse des organismes qui forment une coalition. Les coalitions sont visées par la Loi sur le lobbyisme dans la mesure où elles sont des organisations constituées à des fins patronales, syndicales ou professionnelles ou si leurs membres sont majoritairement des entreprises à but lucratif. Toutes les coalitions, peu importe les fins pour lesquelles elles sont constituées, devraient être tenues de s'inscrire au registre des lobbyistes si elles mènent des activités de lobbyisme. De plus, la Loi devrait prévoir qu'une déclaration qui vise des activités de lobbyisme menées pour le compte d'une coalition doit contenir le nom des organisations qui forment la coalition ainsi que leur adresse. Sans ces amendements, il demeurera difficile de savoir à qui profite réellement les activités de lobbyisme menées par une coalition.

Prévoir que la déclaration d'un lobbyiste doit indiquer le nom de toute personne, entreprise ou organisation qui contribue, financièrement ou autrement, à une activité de lobbyisme. Les informations contenues dans la déclaration d'un lobbyiste doivent permettre de savoir à qui profitent réellement les activités de lobbyisme. Dans sa déclaration, un lobbyiste-conseil doit donner de l'information relative à son client. Il doit également indiquer le nom de toute personne, société ou association qui est directement intéressée par le résultat des activités de lobbyisme, mais uniquement si cette personne, société ou association contrôle ou dirige les activités du client du lobbyiste. Or, il n'est pas inhabituel que des entités soient intéressées par les activités de lobbyisme d'un groupe d'intérêt et qu'elles y contribuent financièrement sans pour autant qu'elles n'aient le contrôle ou la direction des activités de ce groupe d'intérêt. Par exemple, une compagnie pharmaceutique pourra soutenir financièrement des activités de lobbyisme menées par un groupe de professionnels de la santé qui souhaitent promouvoir certaines politiques dont l'adoption favoriserait les intérêts de cette compagnie pharmaceutique. La Loi devrait être modifiée afin d'y prévoir que la déclaration d'un lobbyiste doit indiquer le nom de toute personne, entreprise ou organisation qui contribue, financièrement ou autrement, à une activité de lobbyisme.

Exiger des lobbyistes qu'ils déclarent s'ils entendent utiliser comme moyen de communication un appel au grand public. La déclaration des activités de lobbyisme doit indiquer les moyens de communication que le lobbyiste a utilisés ou compte utiliser. Le registre permet donc de savoir si les communications seront faites dans le cadre de rencontres, de communications écrites ou d'appels téléphoniques. Au palier fédéral et dans certaines provinces canadiennes, la législation prévoit que les déclarants doivent également préciser s'ils entendent utiliser ou s'ils ont utilisé comme moyen de communication un « appel au grand public », phénomène qualifié en anglais de *grass-roots lobbying*. Cet appel au grand public peut être fait directement par le lobbyiste auprès du public ou en ayant recours à un média à grande diffusion. L'appel vise à convaincre le public de communiquer directement avec le titulaire d'une charge publique afin de faire pression sur lui pour qu'il appuie un certain point de vue. La loi québécoise devrait exiger des lobbyistes qu'ils déclarent s'ils entendent utiliser comme moyen de communication un « appel au grand public ».

Confier au Commissaire au lobbyisme un mandat d'éducation. Convaincu que la mise en œuvre de la Loi sur le lobbyisme demeurera incomplète si des efforts additionnels ne sont pas consacrés à l'éducation des lobbyistes, des titulaires de charges publiques et des citoyens, le Commissaire au lobbyisme recommande que la Loi soit amendée afin d'y inscrire clairement que le Commissaire a également pour mandat d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes d'éducation relatifs aux exigences de la Loi sur le lobbyisme et du Code de déontologie des lobbyistes en vue de sensibiliser ses clientèles.

La responsabilité du registre des lobbyistes

Dans son rapport quinquennal, le ministre de la Justice recommande que soit étudiée l'opportunité de confier au Commissaire, plutôt qu'à la Conservatrice, la tenue du registre des lobbyistes. Un tel transfert de responsabilité ne peut évidemment se faire sans que ne soit préalablement réalisée une analyse des impacts à l'égard des ressources humaines, financières et matérielles et des impacts opérationnels. Cette analyse devrait inclure les coûts requis pour améliorer le registre actuel et en faire la promotion. Sans ces éléments d'information, le Commissaire au lobbyisme peut difficilement porter un jugement définitif sur la proposition du ministre de la Justice. Toutefois, pour le Commissaire, il est indéniable que le registre doit faire l'objet de profondes modifications afin de le rendre plus convivial et afin de simplifier les modalités d'enregistrement des lobbyistes. L'intérêt de prendre la relève de la Conservatrice du registre des lobbyistes dépend largement des moyens qui lui seront donnés pour assurer la continuité et entreprendre ces modifications.

Assurer un meilleur respect de la Loi sur le lobbyisme

Au 31 décembre 2007, 1 189 lobbyistes étaient inscrits au registre des lobbyistes, dont 678 avaient au moins un mandat en cours de réalisation. De ce dernier nombre, 116 sont des lobbyistes-conseils, 325 des lobbyistes d'organisation et 237 des lobbyistes d'entreprise.

Certes, le nombre d'inscriptions au registre des lobbyistes pourrait être plus élevé. Il y a manifestement une sous-inscription pour les lobbyistes-conseils. Si les professionnels qui se qualifient de conseillers en relations gouvernementales ou en relations publiques semblent davantage souscrire à leurs obligations d'inscription au registre, il faut toutefois reconnaître que de nombreux professionnels, tels des avocats, comptables, architectes, urbanistes ou

membres d'autres ordres professionnels, ne s'identifient pas spontanément comme lobbyistes. Pourtant, plusieurs de leurs interventions auprès des institutions sont clairement des activités de lobbyisme. De plus, plusieurs grandes entreprises exercent vraisemblablement des activités de lobbyisme sans être inscrites au registre. Il en va de même pour certains ordres et regroupements professionnels qui font des activités de lobbyisme.

Afin d'assurer une meilleure mise en œuvre des objectifs de transparence et de sain exercice des activités de lobbyisme, diverses actions pourraient être entreprises.

Intensifier les activités de communication. Plusieurs lobbyistes négligent d'inscrire leurs activités au registre tout simplement parce qu'ils ignorent qu'ils agissent à ce titre. D'autres perçoivent le lobbyisme comme une activité suspecte à laquelle ils ne veulent surtout pas être associés. La connotation péjorative qui colle au lobbyisme doit être contrée par une information adéquate. Les titulaires de charges publiques doivent également être informés des obligations des lobbyistes. Plus de 75 % des titulaires de charges publiques des institutions gouvernementales ou des municipalités de plus de 100 000 habitants connaissent la Loi. Ce pourcentage n'est cependant que de 44 % pour les titulaires de charges publiques des municipalités de moins de 10 000 habitants. Les activités d'information du Commissaire doivent aussi viser les citoyens.

Intensifier les activités de vérification et d'enquête. Considérant les nombreuses mesures de sensibilisation mises en place, le développement d'outils de gestion de l'information concernant les activités de lobbyisme et l'acquisition de connaissances plus précises sur les lieux où se font les activités d'influence, il va de soi que les enquêtes menant à des poursuites pénales devraient être plus nombreuses au cours des prochaines années.

Assujettir un plus grand nombre d'organismes à but non lucratif. Peut-on croire que certains lobbyistes refusent de s'inscrire au registre des lobbyistes au motif que la Loi sur le lobbyisme, en excluant de son application de nombreux organismes à but non lucratif (OBNL), est inéquitable envers eux? Comment accepter en effet que les démarches visant, par exemple, à influencer le contenu d'un projet de loi en matière d'environnement doivent être inscrites au registre si elles sont initiées par une entreprise, alors que des démarches de même nature faites auprès des mêmes fonctionnaires ne seront l'objet d'aucune mesure de transparence si elles sont initiées par un groupe d'intérêt dans le domaine de l'environnement? En assujettissant un plus grand nombre de groupes d'intérêt, le législateur donnerait une plus grande portée au droit de savoir qui cherche à exercer de l'influence auprès des institutions publiques.

Simplifier les modalités d'enregistrement au registre des lobbyistes. De l'avis de plusieurs lobbyistes, inscrits ou non au registre, les modalités d'enregistrement constituent un irritant majeur. Conformément à la procédure mise en place, le lobbyiste qui souhaite s'inscrire au registre par voie électronique doit préalablement obtenir des bclés de signature électronique auprès d'un notaire reconnu comme agent de vérification de l'identité par le Conseil du trésor. Cette procédure, dont le coût atteint quelques centaines de dollars, oblige le lobbyiste à rencontrer un notaire pour établir son identité. La complexité et les coûts de la procédure pour un enregistrement par voie électronique en rebutent plus d'un et le Commissaire a la conviction que certains lobbyistes, malgré leurs bonnes intentions, abandonnent en cours de route leurs démarches pour s'inscrire au registre des lobbyistes. Le Commissaire propose

l'élimination de l'obligation, pour les lobbyistes, d'obtenir des bichés de signature après vérification de leur identité.

S'assurer de la collaboration de certains groupements. Plusieurs lobbyistes-conseils sont membres d'ordres professionnels. Tel est le cas pour des lobbyistes qui sont ingénieurs, urbanistes, avocats, ingénieurs forestiers, comptables, architectes, agronomes... Toutefois, le registre des lobbyistes est loin de refléter l'intensité des activités de ces lobbyistes. Les ordres professionnels devraient servir de relais pour que leurs membres soient informés des obligations prescrites par la Loi sur le lobbyisme et le Code de déontologie des lobbyistes. Serait également souhaitée la collaboration de certains groupements professionnels qui exercent eux-mêmes des activités de lobbyisme et dont les membres peuvent également agir à titre de lobbyiste.

Amener les institutions gouvernementales à prendre fait et cause pour la Loi. Quoique la Loi soit muette quant aux obligations des titulaires de charges publiques, elle a néanmoins des effets sur leur conduite. Peut-on imaginer qu'une confiance plus grande dans nos institutions politiques et administratives est possible sans que les titulaires de charges publiques adhèrent pleinement aux objectifs de la Loi sur le lobbyisme? L'importance grandissante accordée au sein des organisations aux valeurs éthiques amène nécessairement les titulaires de charges publiques à s'interroger sur leurs relations avec les lobbyistes. Quel comportement devrait adopter un titulaire d'une charge publique qui constate qu'un lobbyiste avec lequel il traite n'est pas inscrit au registre des lobbyistes ou qu'il ne respecte pas les obligations du Code de déontologie? Certains ministères ont fait des gestes concrets pour favoriser la mise en œuvre de la Loi et du Code de déontologie dans leur milieu respectif, que ce soit par la vérification de l'enregistrement, au registre, des lobbyistes qui s'adressent à eux, par la diffusion d'informations relatives à la Loi auprès des membres de leur personnel ou par l'identification des secteurs ou des programmes dont les activités sont susceptibles de faire l'objet de lobbyisme. Ces efforts se doivent d'être soulignés. Toutefois, le Commissaire constate qu'il reste encore beaucoup de travail à faire pour que la Loi sur le lobbyisme soit connue des titulaires de charges publiques des institutions gouvernementales et pour que ces derniers prennent une part active dans la réalisation des objectifs de transparence et de sain exercice des activités de lobbyisme. Renforcer la transparence des activités de lobbyisme et assurer le sain exercice des activités menées auprès des institutions gouvernementales en privilégiant l'approche éthique pourraient s'articuler comme suit :

- Mener une campagne d'information et de sensibilisation auprès des titulaires de charges publiques des ministères, organismes et entreprises du gouvernement.
- Élaborer un guide concernant les attitudes que les titulaires de charges publiques pourraient adopter dans le cadre de leurs relations avec les lobbyistes.
- Inciter les institutions à prendre en compte le phénomène du lobbyisme dans leur milieu en identifiant les activités qui peuvent donner ouverture à des activités de lobbyisme.

Mieux tenir compte de la réalité des municipalités. La loi québécoise sur le lobbyisme est la seule loi canadienne à assujettir l'ensemble des municipalités aux règles d'encadrement des activités de lobbyisme. Si les valeurs de démocratie, de transparence et de bien commun valent autant pour les institutions municipales que pour les institutions parlementaires et gouvernementales, le contexte municipal ne peut être comparé à celui des autres

organisations publiques. Tout comme la réalité des grandes villes diffère considérablement de celle des petites municipalités. Assurer une mise en œuvre efficace dans les municipalités de la Loi sur le lobbyisme sans tenir compte de leur réalité demeurerait fort probablement un vain exercice. Si la pertinence de déclarer les activités de lobbyisme ne semble pas soulever d'objection de la part du milieu municipal, il faut néanmoins dresser le constat que la Loi sur le lobbyisme est peu connue des titulaires de charges publiques municipaux. Le Commissaire entend bien évidemment poursuivre ses activités d'information et de sensibilisation auprès des milieux municipaux. Toutefois, il est opportun d'aller au-delà de ces seules activités. Un travail en profondeur devra être accompli avec les responsables municipaux et les diverses organisations qui les représentent pour s'assurer d'une meilleure application de la Loi dans les milieux municipaux.

INTRODUCTION

Adoptée à l'unanimité en 2002, la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme doit maintenant, conformément à son article 68, faire l'objet d'une révision quinquennale. Le 23 octobre dernier, le ministre de la Justice déposait donc devant l'Assemblée nationale son rapport sur la mise en œuvre de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes³.

Personne désignée par l'Assemblée nationale pour assurer la surveillance et le contrôle des activités de lobbyisme, le Commissaire au lobbyisme souhaite à son tour partager son expérience des cinq premières années d'application de la Loi et proposer quelques pistes de réflexion, recommander certaines orientations, voire suggérer des aménagements législatifs.

Pour certains, il y a cinq ans, lorsque le législateur québécois a adopté la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, il s'agissait d'abord et avant tout de répondre à une crise politique et d'indiquer clairement aux citoyens qu'un important coup de barre était donné pour assurer le maintien de la confiance en nos institutions parlementaires, gouvernementales et municipales.

Pour d'autres, la rapidité avec laquelle la Loi avait été adoptée signifiait nécessairement que les nouvelles règles d'encadrement des activités de lobbyisme n'étaient pas le résultat d'une réflexion approfondie et qu'elles constituaient une réponse démesurée à un événement isolé.

Bien sûr, la Loi a été présentée aux membres de l'Assemblée nationale peu de temps après qu'eurent été mises à jour certaines pratiques de rémunération des lobbyistes qui ont choqué l'opinion publique⁴. Était alors clairement apparu que rien dans notre législation ne permettait de savoir qui tentait d'influencer les décisions publiques et qu'aucune règle de conduite n'encadrait les activités de lobbyisme.

Si les événements de l'hiver 2002 ont pu servir d'élément catalyseur pour l'adoption de la Loi sur le lobbyisme, il ne faudrait pas pour autant en conclure que la question de l'encadrement des activités de lobbyisme est apparue subitement à ce moment dans l'agenda politique.

En effet, dès 1995, le Groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics avait recommandé « que le lobbying fasse l'objet d'une démarche complémentaire de la part du gouvernement de façon à ce que soit étudiée la question de la

³ Ministère de la Justice, *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et du Code de déontologie des lobbyistes*, juin 2007, 29 p.

⁴ À l'hiver 2002, les médias avaient rapporté que la rémunération de certains lobbyistes était fondée sur un pourcentage du montant d'une subvention ou d'un crédit d'impôt obtenu à la suite des communications d'influence. Pour un historique des événements, voir le résumé qu'en a fait M. Bernard Descôteaux lors d'une table ronde tenue le 12 avril 2007 au sujet du lobbyisme à l'ère de la mondialisation, http://www.commissairelobby.qc.ca/documents/x_fichiers/sommaire_presentations_tables_rondes_avril2007.pdf

pertinence et des modalités d'un encadrement juridique spécifique à cette activité⁵. » Puis en mars 1996, dans son discours d'ouverture de la session parlementaire, le premier ministre, M. Lucien Bouchard, avait annoncé son intention d'encadrer la pratique du lobbying afin de renforcer le lien de confiance entre l'État et les citoyens⁶. Finalement, en juin 1998, la Commission parlementaire des finances publiques recommandait 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'autoréglementation⁷, recommandation qui devait demeurer sans suite.

En 2002, le législateur québécois s'inscrivait dans un mouvement déjà lancé par d'autres législateurs canadiens. En effet, une loi encadrant les activités de lobbying était déjà en vigueur depuis 1989 au palier fédéral et les législatures de l'Ontario, en 1998, et de la Colombie-Britannique et de la Nouvelle-Écosse, en 2001, avaient également emprunté cette voie⁸.

Au cours des cinq dernières années, le mouvement s'est poursuivi par l'adoption d'une loi à Terre-Neuve-et-Labrador et en Alberta. Dans la foulée des recommandations du Rapport du juge Gomery⁹ portant sur le programme des commandites et les activités publicitaires, la Loi fédérale sur la responsabilité¹⁰, sanctionnée en décembre 2006, a substantiellement resserré les règles d'encadrement des activités de lobbying menées auprès des institutions fédérales.

À l'échelle internationale, la réglementation du lobbying suscite présentement de nombreux débats. Aux États-Unis, où tous les États américains et le Congrès réglementent le lobbying depuis plusieurs années¹¹, les discussions portent sur le resserrement des règles actuelles. En Europe, le Parlement européen¹² et le Parlement fédéral allemand¹³ ont mis sur pied des systèmes d'accréditation et d'enregistrement des groupes d'intérêt. La Hongrie, en 2006, la Pologne, en 2005, et la République de la Lituanie, en 2000, ont adopté une loi visant l'encadrement des activités de lobbying¹⁴. En France, l'Assemblée nationale a, au cours de l'année dernière, été saisie d'une proposition de résolution visant à établir des règles de transparence concernant les activités menées par les groupes d'intérêt auprès de cette Assemblée¹⁵. Tout récemment, un député de l'Assemblée Nationale française a proposé que

⁵ Ministère de la Justice du Québec, *Éthique, probité et intégrité des administrateurs publics*, Rapport du groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics, avril 1995, 180 p.

⁶ Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, 35^e législature, 2^e session, 25 mars 1996, p. 2-11.

⁷ Assemblée nationale du Québec, Commission des finances publiques, *Mandat d'initiative sur l'examen de l'activité de lobbying au Québec*, Rapport d'étape, juin 1998.

⁸ On trouvera dans la bibliographie les références aux lois canadienne et provinciales.

⁹ Commission d'enquête sur le Programme des commandites et les activités publicitaires, *Rétablir l'imputabilité - Recommandations*, pp. 189 à 192. Une étude produite pour cette commission analyse l'application et l'efficacité de la loi fédérale sur l'enregistrement des lobbyistes : A. Paul Pross, *La loi sur l'enregistrement des lobbyistes : Application et efficacité*, Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, Études, vol. II, p. 179 à 259.

¹⁰ L.C., 2006, c. 9.

¹¹ *COGEL Blue Book : 2006 Lobbying Uptade on Legislation and Litigation, US & Canada* (document disponible uniquement pour les personnes membres de l'organisme COGEL).

¹² [<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20070710+ANN-09+DOC+XML+V0//FR>]

¹³ Voir l'annexe 2 disponible à l'adresse suivante :

http://www.bundestag.de/htdocs_f/parlement/fonctions/cadre/reglement.pdf

¹⁴ <http://www.oecd.org/dataoecd/18/15/38944200.pdf>

¹⁵ <http://www.assemblee-nationale.fr/12/propositions/pion3399.asp>

cette institution régisse les activités de lobbyisme menées auprès d'elle¹⁶. Quant à l'Union européenne, elle s'est lancée dans un vaste exercice de réflexion sur la pertinence d'encadrer le lobbyisme et sur les modalités des règles d'encadrement¹⁷. L'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) mène également sa propre réflexion et entend, au cours des prochains mois, proposer des principes pour renforcer la transparence dans les activités de lobbying¹⁸.

Ce survol de la situation canadienne et internationale démontre clairement que le législateur québécois est loin de faire cavalier seul dans sa détermination à vouloir encadrer les activités de lobbyisme.

Outre le fait que la Loi sur le lobbyisme et le Code de déontologie des lobbyistes s'inscrivent dans un mouvement de plus en plus soutenu dans le monde occidental, les objectifs à la base des réglementations sur le lobbyisme justifient amplement une intervention du législateur québécois : transparence des activités de lobbyisme et leur *sain exercice*. »

La Loi sur le lobbyisme s'ajoute ainsi aux outils dont s'est dotée la société québécoise pour solidifier ses assises démocratiques et assurer le bon fonctionnement de l'État. Relevant directement de l'Assemblée nationale, le Commissaire au lobbyisme unit donc ses efforts à ceux du Directeur général des élections, du Vérificateur général et de la Protecteur du citoyen afin d'assurer aux citoyens du Québec le respect de règles essentielles à la qualité de notre démocratie.

Par ailleurs, il importe de rappeler que l'encadrement des activités de lobbyisme s'inscrit dans une démarche plus large qui vise à promouvoir une réflexion éthique au sein des administrations publiques. S'appuyant sur le fait que les activités de lobbyisme visent essentiellement à influencer leurs décisions, les titulaires de charges publiques peuvent difficilement ignorer le phénomène du lobbyisme et doivent s'interroger sur le meilleur comportement à adopter dans leurs relations avec les lobbyistes.

Quel bilan pouvons-nous tracer de ces cinq premières années d'application de la Loi sur le lobbyisme? Un premier constat, fondé sur un large consensus, s'impose : les objectifs de transparence et de *sain exercice* des activités de lobbyisme justifient amplement l'existence de notre législation. Malgré ce constat, une question demeure : en voulant doter le Québec d'une loi « tout à fait exemplaire par rapport à ce qui se fait ailleurs¹⁹ », comme le disait le premier ministre de l'époque, le législateur a-t-il donné une portée trop large à cette loi? Était-il pertinent d'inclure dans le giron de la Loi les activités de lobbyisme menées auprès

¹⁶ Jean-Paul Charié, député du Loiret, Assemblée Nationale de France, *Livre bleu du lobbying en France*, http://www.spyworld-actu.com/IMG/pdf_rapport_lobbying.pdf

¹⁷ http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/transparency_fr.htm

¹⁸ http://www.oecd.org/document/48/0,3343,fr_2649_37405_38946352_1_1_1_37405,00.html

¹⁹ Point de presse de M. Bernard Landry, premier ministre du Québec, 12 février 2002.

des municipalités? Était-il justifié de se démarquer des autres législations canadiennes et de prévoir que les activités d'influence faites en vue de l'attribution d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autre forme d'autorisation étaient visées par la Loi?

Le Commissaire au lobbyisme dresse également un second constat. Malgré ses efforts soutenus et importants pour faire connaître la Loi, plusieurs lobbyistes ignorent encore, volontairement ou non, leurs obligations en matière d'enregistrement de leurs mandats de lobbyisme. Même si près de 1 200 lobbyistes se sont inscrits au registre des lobbyistes depuis 2002, il n'en demeure pas moins que ce nombre ne reflète pas l'ampleur du phénomène du lobbyisme. Le présent rapport, dans sa deuxième partie, propose des actions à entreprendre pour favoriser une meilleure atteinte des objectifs de transparence et de sain exercice des activités de lobbyisme.

« Malgré ses efforts soutenus et importants pour faire connaître la Loi, plusieurs lobbyistes ignorent encore, volontairement ou non, leurs obligations en matière d'enregistrement de leurs mandats de lobbyisme. »

Certaines questions liées à l'étendue et à la portée de la Loi sont fondamentales et méritent que l'on s'y attarde. Devrait-on assujettir à l'application de la Loi tous les organismes à but non lucratif? Comment assurer une meilleure application de la Loi pour les activités de lobbyisme menées auprès des institutions municipales? Même si la Loi ne leur impose aucune obligation, quel comportement les titulaires de charges publiques devraient-ils adopter dans leurs relations avec les lobbyistes?

Le rapport propose également certaines orientations bien précises. Ainsi, le Commissaire est convaincu que l'allègement des modalités d'enregistrement des lobbyistes favoriserait un meilleur respect de la Loi. En outre, afin d'assurer sa réelle indépendance par rapport au pouvoir exécutif, le Commissaire invite le législateur à lui confier la responsabilité de prendre les poursuites pénales et de réclamer la contrepartie reçue pour des activités de lobbyisme menées illégalement. Afin d'assurer l'efficacité et la crédibilité des mécanismes de sanction, le Commissaire propose également d'allonger les différents délais de prescription prévus par la Loi.

« ... le Commissaire invite le législateur à lui confier la responsabilité de prendre les poursuites pénales et de réclamer la contrepartie reçue pour des activités de lobbyisme menées illégalement. »

Ce rapport n'est pas le fruit d'un travail solitaire. Au cours des deux dernières années, diverses activités ont été réalisées en vue du présent exercice de révision quinquennale. Ainsi, des mandats de recherche ont été confiés à des experts afin d'approfondir certaines questions²⁰. Par ailleurs, un groupe de réflexion composé de personnes ayant une vaste expérience du fonctionnement de l'État s'est réuni à deux reprises pour discuter des règles d'encadrement des activités de lobbyisme²¹. Finalement, au printemps dernier, en collaboration avec le Laboratoire d'étude des politiques publiques et de la mondialisation de l'ÉNAP, deux tables rondes portant sur le lobbyisme à l'ère de la mondialisation ont été

²⁰ On trouvera dans la bibliographie la liste des rapports de recherche. Ces rapports sont accessibles sur le site Internet du Commissaire au lobbyisme : www.commissairelobby.qc.ca

²¹ On trouvera en annexe la liste des membres de ce groupe de réflexion.

tenues à Montréal et à Québec. Toutes ces activités auront grandement contribué à alimenter et enrichir la réflexion du Commissaire.

Deux parties composent le présent rapport. La première partie décrit la Loi sur le lobbyisme et le Code de déontologie des lobbyistes, commente les dispositions de la Loi qui mériteraient de faire l'objet d'une réflexion et recommande certaines modifications législatives. À la lumière de l'expérience du Commissaire au lobbyisme, la deuxième partie dresse un bilan de la mise en œuvre de la Loi, en décrit les difficultés d'application et propose certaines actions qui pourraient être prises pour assurer une plus grande transparence des activités de lobbyisme.

PARTIE 1 – LA LOI SUR LA TRANSPARENCE ET L'ÉTHIQUE EN MATIÈRE DE LOBBYISME

La Loi sur le lobbyisme a pour objet d'assurer la transparence et le sain exercice des activités de lobbyisme. Une activité de lobbyisme est une communication, orale ou écrite, faite en vue

Lobbyiste-conseil :
Personne qui exerce des activités de lobbyisme pour le compte d'autrui.

Lobbyiste d'entreprise :
Personne qui exerce des activités de lobbyisme pour le compte de son entreprise.

Lobbyiste d'organisation :
Personne qui exerce des activités de lobbyisme pour le compte de son association ou d'un autre groupement à but non lucratif. Certaines organisations sont toutefois exclues de l'application de la loi.

d'influencer certaines décisions rendues par les institutions parlementaires, gouvernementales ou municipales. Les activités de lobbyisme, au sens de la Loi, sont menées par des lobbyistes-conseils, des lobbyistes d'entreprise ou des lobbyistes d'organisation auprès des titulaires de charges publiques, c'est-à-dire auprès des élus, tels des députés, ministres, maires, conseillers municipaux ou auprès de membres du personnel de cabinet ou de membres du personnel de la fonction publique, des organismes gouvernementaux, des entreprises du gouvernement et des municipalités.

La Loi exige que les lobbyistes soient inscrits au registre des lobbyistes. Ce registre est tenu par la Conservatrice du registre des lobbyistes, sous la

responsabilité du ministère de la Justice. De plus, les lobbyistes doivent respecter certaines interdictions énoncées dans la Loi ou appliquer les règles de conduite établies par le Code de déontologie des lobbyistes. En cas de non respect, diverses sanctions peuvent être imposées aux lobbyistes fautifs. Chargé de la surveillance et du contrôle des activités de lobbyisme, le Commissaire au lobbyisme dispose des pouvoirs qui lui permettent de mener à bien le mandat qui lui a été confié.

1.1 Pourquoi une Loi sur le lobbyisme?

Le lobbyisme : activité légitime, mais néanmoins perçue avec méfiance par les citoyens. Pourtant, notre système politique a de tout temps fait une large place aux activités d'influence. Plus ou moins nié, le phénomène du lobbyisme, jusqu'en 2002, faisait l'objet d'une acceptation tacite et les communications d'influence étaient bien souvent menées dans la plus grande confidentialité. Jusqu'à tout récemment, bien peu d'études ont analysé ce phénomène et son impact sur l'administration publique.

Au cours des dernières décennies, la complexité des enjeux, la rareté des ressources financières, l'accès accru à l'information et la diversité des opinions ont amené de plus en

« En encadrant les activités de lobbyisme, le législateur québécois reconnaît donc l'importance d'un phénomène inhérent au fonctionnement de l'État. »

plus de groupes à tenter d'exercer une influence sur les politiques publiques ou les autres décisions rendues par nos institutions. Qu'elles soient parlementaires, gouvernementales ou municipales, les institutions reconnaissent elles-mêmes que leurs décisions peuvent difficilement être prises en vase clos, sans tenir compte de l'opinion des personnes ou groupes concernés. En

encadrant les activités de lobbyisme, le législateur québécois reconnaît donc l'importance d'un phénomène inhérent au fonctionnement de l'État.

L'article 1 de la Loi sur le lobbyisme énonce clairement les objectifs poursuivis par le législateur et constitue un guide qui sert à interpréter l'ensemble de la Loi. Cet article énonce ce qui suit :

1. Reconnaissant que le lobbyisme constitue un moyen légitime d'accès aux institutions parlementaires, gouvernementales et municipales et qu'il est dans l'intérêt du public que ce dernier puisse savoir qui cherche à exercer une influence auprès de ces institutions, la présente loi a pour objet de rendre transparentes les activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques et d'assurer le sain exercice de ces activités.

La transparence et le sain exercice des activités de lobbyisme sont donc au cœur des règles d'encadrement du lobbyisme et visent à maintenir la confiance des citoyens en leurs institutions. Toutefois, l'article 1 ne se limite pas à décrire les objectifs que vise le législateur. Il énonce également deux principes sur lesquels se fondent ces objectifs : le lobbyisme constitue un moyen légitime d'accès aux institutions publiques et il est dans l'intérêt du public que ce dernier puisse savoir qui cherche à exercer une influence auprès de ces institutions.

Dans ses effets, la Loi sur le lobbyisme a un impact certain sur les institutions et les titulaires de charges publiques, car l'objectif premier que poursuit le législateur est en lien avec la confiance des citoyens. Ainsi, en rendant transparentes les activités de lobbyisme, les processus décisionnels des institutions deviennent également plus transparents.

Reconnaître que le lobbyisme est un moyen légitime d'accès aux institutions

Si la légitimité du lobbyisme est reconnue explicitement par le législateur, il n'en demeure pas moins que son exercice soulève encore scepticisme et doute auprès de la population. Corruption, trafic d'influence, conflits d'intérêts, décisions prises au seul bénéfice d'intérêts particuliers sont souvent associés aux activités de lobbyisme. Cette perception du lobbyisme est loin de traduire la réalité.

Les décisions de l'administration publique sont rarement le résultat d'un exercice mené à l'abri de toute influence. La complexité de certains enjeux rend parfois incontournable l'apport de plusieurs intervenants ou de groupes d'intérêt. Décider sans consulter ou sans entendre les diverses représentations ne reflète plus vraiment les façons de faire de nos administrations. Les activités de lobbyisme peuvent contribuer à la prise de décision éclairée par les titulaires de charges publiques.

Reconnaître que le lobbyisme est un moyen légitime d'accès aux institutions ne fait que refléter une réalité maintenant omniprésente dans nos sociétés démocratiques. Bien sûr, le lobbyisme ne constitue pas la seule voie d'accès aux décideurs. Ainsi, la Loi sur le lobbyisme n'a aucunement pour objectif d'établir des règles d'encadrement pour le citoyen qui voudrait lui-même faire valoir son point de vue ou ses revendications auprès des institutions. La Loi

n'a pas non plus pour objet d'ériger des obstacles qui limiteraient l'accès des lobbyistes aux décideurs pas plus qu'elle n'empêche l'administration publique de solliciter les avis, les commentaires ou les conseils de qui que ce soit.

Reconnaître le droit de savoir qui cherche à exercer une influence auprès des institutions

Le caractère légitime du lobbyisme repose sur le respect du droit du public de savoir qui cherche à exercer une influence auprès des institutions. Il s'agit d'une condition essentielle à la reconnaissance de la légitimité des activités menées aux fins d'influencer les processus décisionnels d'intérêt public.

Comme l'ont démontré les constitutionnalistes Henri Brun et Guy Tremblay²², la Loi sur le lobbyisme rend effectifs plusieurs droits et principes démocratiques dont les assises sont constitutionnelles et qui, regroupés, constituent le droit du public à l'information politique. Ces droits et principes démocratiques sont décrits comme suit :

- **Le droit à l'information** : la Charte des droits et libertés de la personne²³ énonce que toute personne a droit à l'information, dans la mesure prévue par la loi. Ce droit inclut l'accès à l'information politique. La Loi sur le lobbyisme met donc en œuvre le droit à l'information en permettant au citoyen de savoir qui cherche à exercer une influence auprès des institutions.
- **Le droit à la liberté d'expression**²⁴ : toute information susceptible de nourrir le débat démocratique peut être protégée par la liberté d'expression. La Loi sur le lobbyisme a justement pour objet de favoriser l'exercice de cette liberté d'expression politique.
- **Le droit de vote**²⁵ : le droit de vote a un lien avec l'accès des électeurs à l'information politique. L'accès à cette information est essentiel pour que la représentativité des élus qui découle de l'exercice du droit de vote puisse être considérée comme effective.
- **Le principe de gouvernement responsable** : savoir qui cherche à influencer les décisions du gouvernement est une information politique essentielle pour permettre à l'Assemblée nationale et à l'électorat de rendre le gouvernement effectivement responsable et représentatif. À ce sujet, l'information accessible en vertu de la Loi sur le lobbyisme, est toute aussi importante que celle rendue accessible par l'institution du Vérificateur général et du Protecteur du citoyen.

²² Henri Brun, Guy Tremblay, *Le droit du public de savoir qui cherche à influencer le gouvernement : un droit fondamental*, dans *Éthique publique*, printemps 2006, vol. 8, n° 1, p. 124.

²³ L.R.Q., chapitre C-12, art. 44, (ci-après citée : « la Charte québécoise »).

²⁴ Le droit à la liberté d'expression est garanti par l'article 3 de la Charte québécoise et par l'article 2 b) de la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.C. (1985), App.II, n° 44, art. 2 b), (ci-après citée : « la Charte canadienne »).

²⁵ Charte québécoise, art. 22; Charte canadienne, art. 3.

- **Le principe démocratique :** un gouvernement responsable et représentatif et le droit des citoyens de participer au processus politique en tant qu'électeurs sont des composantes essentielles de notre démocratie. Il ne suffit pas que l'électeur puisse voter sans entraves. Celui-ci doit également avoir accès à l'information politique nécessaire pour porter un jugement éclairé sur l'activité du gouvernement. Savoir qui sont les personnes qui cherchent à influencer le gouvernement est une information pertinente à cet égard.

En somme, parce qu'elle reconnaît le libre accès à nos institutions publiques et qu'elle confère aux citoyens un droit de savoir qui cherche à exercer de l'influence auprès des institutions publiques, la Loi sur le lobbyisme est étroitement liée à l'exercice des droits fondamentaux qui prévalent dans une société libre et démocratique.

Exiger la transparence des activités de lobbyisme : une règle de bonne gouvernance

Le droit de savoir qui cherche à exercer une influence auprès des institutions se traduit dans la Loi sur le lobbyisme par l'obligation pour les lobbyistes d'agir en toute transparence en s'inscrivant au registre public créé à cette fin. Le registre des lobbyistes contribue en quelque sorte à une démocratisation de l'influence.

Les obligations de transparence ne font pas que mettre en œuvre le droit de savoir qui cherche à exercer une influence auprès des institutions. Elles rendent également effective une règle de bonne gouvernance que prônent de plus en plus les sociétés démocratiques et des organisations internationales, tels l'Organisation de coopération et de développement économiques²⁶, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. En effet, la transparence est l'outil privilégié pour mettre en échec toute forme de corruption ou de conflits d'intérêts. L'exigence d'une plus grande transparence ne vise pas uniquement les organisations publiques. Ébranlées par divers scandales, les organisations privées associent de plus en plus transparence et bonne gouvernance.

La transparence permet également de contrer la culture du secret et modifie la perception que les décisions sont prises sous l'influence d'une élite. Elle favorise également une meilleure imputabilité de nos dirigeants et accroît le consensus social autour des décisions qui sont prises. Ainsi, il ne suffit plus que la décision soit transparente, il faut que le processus entourant cette décision soit lui aussi transparent.

Sans transparence, le sentiment d'impuissance et d'aliénation des citoyens serait aggravé. La possibilité de participer pleinement aux débats requiert également la transparence des institutions publiques. Le registre des lobbyistes permet donc non seulement de savoir qui exerce une influence sur les décideurs, mais il constitue une source d'information essentielle pour connaître les sujets qui sont à l'ordre du jour des instances publiques et participer aux débats qui précèdent la prise de décision.

²⁶ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Renforcer l'éthique dans le service public : les mesures des pays de l'OCDE*, Paris, 2000, 357 p.

En imposant la transparence, la Loi sur le lobbyisme entraîne un changement de culture important, tant pour les lobbyistes que pour les institutions. Informer implique un certain

« En imposant la transparence, la Loi sur le lobbyisme entraîne un changement de culture important, tant pour les lobbyistes que pour les institutions. Informer implique un certain partage du pouvoir. Informer veut également dire s'exposer davantage à la controverse. »

partage du pouvoir. Informer veut également dire s'exposer davantage à la controverse. Mais quels que soient les inconvénients qui peuvent découler d'une plus grande transparence, il faut dorénavant compter sur cette valeur pour la qualité de notre vie démocratique.

Assurer le sain exercice des activités de lobbyisme

L'encadrement des activités de lobbyisme ne se limite pas à les rendre transparentes. Encore faut-il que les activités de lobbyisme soient menées en respectant certaines règles de conduite qui en assurent le sain exercice. Maintenir la confiance des citoyens envers leurs institutions et assurer l'intégrité des processus décisionnels impliquent l'existence de règles éthiques et déontologiques qui visent non seulement la conduite des titulaires de charges publiques, mais également celle de leurs interlocuteurs lobbyistes.

Fondées sur les valeurs de respect des institutions, d'honnêteté, d'intégrité et de professionnalisme, certaines règles permettent d'assurer le sain exercice des activités de lobbyisme. Ces règles, inscrites dans la Loi sur le lobbyisme ou dans le Code de déontologie des lobbyistes, ne visent à régir que la conduite des lobbyistes. Elles sont complémentaires aux obligations déontologiques déjà prévues dans d'autres textes et qui encadrent la conduite des titulaires de charges publiques. Qu'elles soient édictées dans la Loi ou dans le Code, les règles de conduite sont plus qu'un simple guide pour l'action des lobbyistes. Y contrevenir peut en effet entraîner des sanctions énoncées par la Loi.

1.2 Les activités de lobbyisme

1.2.1 Qu'est-ce qu'une activité de lobbyisme?

Une communication orale ou écrite

Une activité de lobbyisme est une communication orale ou écrite faite en vue d'influencer la prise de décision d'un titulaire d'une charge publique²⁷. Cette communication peut donc avoir lieu lors d'une réunion ou encore de façon plus ou moins fortuite lors d'une activité politique ou autre. Aucune forme de communication n'est exclue. Il peut donc s'agir d'une communication orale entre un lobbyiste et un titulaire d'une charge publique se trouvant en présence l'un de l'autre ou encore d'une communication orale faite lors d'une visioconférence ou lors d'une conversation téléphonique. Quant à la communication écrite, elle peut se matérialiser par l'envoi d'une lettre, d'un rapport ou d'un autre document, par courriel ou par tout autre moyen de communication électronique.

²⁷ L'article 2 de la Loi sur le lobbyisme définit ce qu'est une activité de lobbyisme.

Une communication faite en vue d'influencer une décision

Les communications faites par un lobbyiste ne sont pas toutes visées par la Loi. Seules les communications qui cherchent à avoir une influence sur une décision peuvent être qualifiées d'activités de lobbyisme. À cet égard, la Loi prévoit deux critères pour évaluer la notion d'influence.

En premier lieu, la Loi précise que la communication doit être faite *en vue d'influencer* une décision. Il s'agit d'un critère subjectif où l'intention du lobbyiste doit être évaluée. En second lieu, la Loi ajoute que la communication sera également une activité de lobbyisme si elle peut *raisonnablement être considérée, par le lobbyiste, comme susceptible d'influencer une décision*. Ce deuxième critère est objectif et exige d'évaluer la perception d'une personne agissant raisonnablement. Si l'un de ces deux critères est respecté, la communication sera alors considérée comme une activité de lobbyisme.

La notion d'influence n'est pas facile à cerner. Certaines communications ne peuvent, de toute évidence, être qualifiées d'activités d'influence. Tel serait le cas, en principe, d'un appel téléphonique dont le seul objet vise à s'enquérir de l'état d'un dossier. Toutefois, si la communication vise à apporter des arguments afin d'obtenir la décision souhaitée, on peut raisonnablement considérer qu'il s'agit d'une activité d'influence.

En 2005, la loi fédérale sur le lobbyisme a été modifiée afin d'y enlever dans la définition d'activité de lobbyisme toute référence à la notion d'influence. Auparavant, les communications devaient être faites en vue d'influencer une décision (critère subjectif). La modification apportée à la loi était justifiée par le fait qu'il serait plus simple d'interpréter ce qu'est une activité de lobbyisme et que la preuve d'une telle activité en cas de poursuites pénales serait plus aisément réalisable. Ainsi, depuis 2005, au palier fédéral, toutes les communications concernant les décisions visées sont considérées comme des activités de lobbyisme sans qu'il soit nécessaire de faire la preuve de l'intention d'exercer une influence.

Devrions-nous prendre modèle sur la loi fédérale et retirer de la loi québécoise toute référence à la notion d'influence? Le Commissaire ne le croit pas. Tout d'abord, d'un point de vue pratique, la notion d'influence n'a pas, à ce jour, soulevé de difficulté particulière d'interprétation. Elle n'a pas limité non plus la portée des activités de surveillance et de contrôle que nous avons réalisées. En outre, la Loi sur le lobbyisme précise qu'il est dans l'intérêt du public que ce dernier puisse savoir qui cherche à exercer une influence auprès des institutions. L'objet de la Loi n'est donc pas de rendre compte de toutes les communications faites par les lobbyistes auprès des pouvoirs publics. Dans ce contexte, rien ne démontre qu'il serait dans l'intérêt du public de forcer la divulgation des communications dont l'objet n'est pas d'influencer une décision.

Les décisions qui font l'objet des activités de lobbyisme

La Loi prévoit également que l'objet de la communication doit être pris en considération pour déterminer si nous sommes en présence d'une activité de lobbyisme. Ainsi, la communication doit avoir pour objet d'influencer la prise de décision relativement à :

- l'élaboration, la présentation, la modification ou le rejet d'une proposition législative ou réglementaire, d'une résolution, d'une orientation, d'un programme ou d'un plan d'action;
- l'attribution d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autre autorisation;
- l'attribution d'un contrat, autrement que dans le cadre d'un appel d'offres public, d'une subvention ou d'un autre avantage pécuniaire;
- la nomination de certains administrateurs publics, tels le secrétaire général, le secrétaire général associé ou adjoint du Conseil exécutif, le secrétaire ou secrétaire adjoint ou associé du Conseil du trésor, un sous-ministre ou un sous-ministre adjoint ou associé, un membre du conseil d'administration ou un membre de certains organismes ou entreprises du gouvernement, certaines personnes nommées ou désignées par le gouvernement ou par un ministre dans certains organismes ou entreprises.

De plus, le fait, pour un lobbyiste, de convenir pour un tiers, d'une entrevue avec le titulaire d'une charge publique est assimilé à une activité de lobbyisme.

Si la législation québécoise s'apparente pour l'essentiel aux autres législations canadiennes pour définir ce que constitue une activité de lobbyisme, elle s'en démarque toutefois par un élément important. En effet, seul le Québec prévoit que les communications qui visent à influencer les décisions relatives à l'attribution d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autre autorisation constituent des activités de lobbyisme. Jumelée au fait que la loi québécoise vise les communications d'influence faites auprès des municipalités, cette particularité lui confère une portée très large.

Les exceptions

La Loi sur le lobbyisme, à son article 5, exclut de son application onze catégories d'activités. Règle générale, ces exceptions sont fondées sur le fait qu'un autre mode de publicité assure la transparence des activités qui sont faites ou que l'intérêt public ne justifie pas une divulgation. Elles doivent être interprétées restrictivement puisqu'elles dérogent au principe fondamental de la transparence. Ces onze catégories d'exceptions visent les représentations suivantes :

1. Les représentations faites dans le cadre de procédures judiciaires ou juridictionnelles ou préalablement à de telles procédures. Par exemple, sont exclues de l'application de la Loi les communications qui sont faites avec un titulaire d'une charge publique en vue de régler un litige à l'amiable ou dans le cadre d'une conciliation ou d'une médiation. Les procédures judiciaires sont celles qui mènent à des décisions rendues par les tribunaux judiciaires alors que les procédures juridictionnelles sont celles qui mènent à des décisions rendues par les tribunaux administratifs²⁸.

²⁸ Avis du commissaire au lobbyisme, n° 2005-05, 9 février 2005.

2. Les représentations faites dans le cadre d'une commission parlementaire de l'Assemblée nationale ou dans le cadre d'une séance publique d'une municipalité ou d'un organisme municipal.
3. Les représentations faites dans le cadre de procédures publiques ou connues du public, par exemple les représentations faites lors d'audiences publiques ou celles qui visent à transmettre des commentaires à la suite de la prépublication d'un projet de règlement. L'expression « procédures publiques » vise toute séance publique tenue notamment à des fins d'enquête, de consultation ou d'information. L'expression « procédures connues du public » vise une procédure permettant à toute personne de prendre connaissance des informations pertinentes concernant une demande ou un projet et de faire valoir de façon éclairée son accord ou son opposition²⁹.
4. Les représentations faites par un lobbyiste d'entreprise ou d'organisation relativement à l'attribution d'un contrat, d'une subvention, d'un autre avantage pécuniaire, d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autre autorisation lorsque le titulaire d'une charge publique autorisé à prendre la décision ne dispose à cet égard que du pouvoir de s'assurer que sont remplies les conditions requises par la Loi. Cette exception s'explique par le fait que le titulaire d'une charge publique ne dispose d'aucun pouvoir discrétionnaire pour rendre sa décision. En l'absence d'un tel pouvoir, il sera difficile pour un lobbyiste d'exercer une influence sur la décision. Toutefois, seuls les lobbyistes d'entreprise ou d'organisation peuvent se prévaloir de cette exception. Rien ne semble justifier que les lobbyistes-conseils ne soient pas également visés par cette exception.

RECOMMANDATION 1

Le paragraphe 4° de l'article 5 de la Loi devrait être amendé afin d'étendre cette exception aux lobbyistes-conseils. Ainsi, la Loi ne s'appliquerait pas aux représentations faites par les lobbyistes-conseils lorsque le titulaire d'une charge publique ne possède aucun pouvoir discrétionnaire pour rendre une décision relative à l'attribution d'un contrat, d'une subvention, d'un autre avantage pécuniaire, d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autre autorisation.

5. Les représentations faites dans le seul but de faire connaître l'existence et les caractéristiques d'un produit ou d'un service. Cette exception ne s'applique qu'en l'absence de toute activité d'influence visant la vente d'un produit et d'un service. Elle ne s'applique pas non plus si l'objet des représentations est de faire modifier une politique d'achat ou de fourniture de produits ou services.
6. Les représentations faites dans le cadre de la négociation, postérieure à son attribution, des conditions d'exécution d'un contrat.
7. Les représentations faites dans le cadre de la négociation d'un contrat individuel ou collectif de travail ou de la négociation d'une entente collective de services professionnels.

²⁹ Avis du commissaire au lobbyisme, n° 2005-06, 9 février 2005.

8. Les représentations que font les ordres professionnels ou le Conseil interprofessionnel du Québec auprès du ministre responsable de l'application des lois professionnelles ou auprès d'un membre ou d'un employé de l'Office des professions relativement à l'élaboration, à la présentation, à la modification ou au rejet de propositions concernant le Code des professions, la loi ou les lettres patentes constitutives d'un ordre professionnel ou les règlements pris en vertu de ces lois. Ainsi, le législateur a clairement fait le choix d'assujettir les ordres professionnels aux obligations de la Loi lorsqu'ils exercent des activités d'influence qui ne sont pas visées par cette exception dont la portée est très limitée.
9. Les représentations faites, dans le cadre de leurs attributions, par les titulaires de charges publiques.
10. Les représentations faites en réponse à une demande écrite d'un titulaire d'une charge publique, y compris les représentations faites dans le cadre d'appels d'offres publics émis sous l'autorité d'un tel titulaire. Toutefois, un lobbyiste devra s'inscrire s'il mène des activités de lobbyisme à la suite d'une demande verbale d'un titulaire d'une charge publique.
11. Les représentations dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la sécurité d'un lobbyiste ou de son client, d'un titulaire d'une charge publique ou de toute autre personne.

1.2.2 L'attribution de permis, licences, certificats et autres autorisations : ces décisions devraient-elles être visées par la Loi?

La loi québécoise sur le lobbyisme a une portée plus étendue que celle des autres lois canadiennes et elle est la seule à inclure dans sa définition d'activités de lobbyisme les communications qui visent à influencer l'attribution d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autre autorisation. Le législateur québécois devrait-il revoir la définition d'activités de lobbyisme afin d'y exclure ces communications?

Le nombre de permis, licences, certificats et autres autorisations émis par les institutions gouvernementales et municipales est considérable. La Loi sur le lobbyisme devrait-elle s'étendre aux décisions relatives à l'attribution de chacun de ces permis, certificats et autorisations?

Au 31 mars 2007, 15 % des inscriptions du registre des lobbyistes visaient des mandats liés à l'attribution de permis, licences, certificats ou autres autorisations³⁰. Un grand nombre de ces inscriptions concernent l'attribution de permis ou certificats en matière environnementale ou l'attribution de permis pour l'exploitation de parcs éoliens ou de ressources naturelles. Sont également inscrits des mandats relatifs à l'attribution de permis pour des garderies privées ou, au niveau municipal, des mandats liés à l'émission de permis de construction.

³⁰ Martine Hébert, *Portrait des activités de lobbyisme au Québec – Rapport présenté au Commissaire au lobbyisme du Québec*, mai 2007, p. 39.

Pour tous ces exemples, l'intérêt du public à savoir qui cherche à exercer une influence sur la décision peut être démontré. En effet, les questions environnementales, l'exploitation de nos ressources naturelles, l'émission de permis de garderies ou la construction de nouveaux édifices soulèvent bien souvent l'intérêt d'un vaste public.

Toutefois, il est légitime de s'interroger sur la pertinence de viser, par exemple, les activités de lobbyisme que pourrait faire un architecte pour l'octroi d'un permis autorisant la rénovation de la cuisine d'un particulier.

L'analyse réalisée par le Commissaire au sujet des activités de lobbyisme menées auprès de certains ministères et organismes du gouvernement et la consultation du registre des lobbyistes démontrent clairement que le public peut avoir intérêt à connaître les démarches entreprises par les lobbyistes pour l'attribution d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autre autorisation.

Cinq ans après l'entrée en vigueur de la Loi, rien ne nous permet de conclure que le législateur a fait fausse route en obligeant les lobbyistes à inscrire au registre les mandats visant l'attribution de permis, licences, certificats ou autres autorisations.

Toutefois, un travail d'analyse au sujet de ces actes administratifs doit être fait. Des aménagements réglementaires³¹ seront toujours possibles pour exclure de l'application de la Loi les activités de lobbyisme menées en vue d'influencer la prise de décision relative à l'attribution d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autre autorisation lorsqu'il est évident qu'il n'est aucunement de l'intérêt du public de savoir que des communications d'influence sont faites à ce sujet.

1.3 Les lobbyistes

1.3.1 Qui exerce les fonctions de lobbyiste?

Même si la Loi est en vigueur depuis cinq ans, il est encore courant d'entendre que les lobbyistes, bien souvent d'anciens ministres ou députés, sont des personnes liées à des firmes de relations gouvernementales ou d'affaires publiques et qu'ils monnaient les contacts qu'ils ont avec les milieux politiques pour influencer les décisions qui concernent leurs clients. Cette perception fort répandue est souvent loin de la réalité.

D'abord, le lobbyisme ne se limite pas à solliciter et à tenir des rencontres avec des élus ou des fonctionnaires. Une large partie du travail des lobbyistes est consacrée à établir une veille

« ... les pratiques de lobbyisme évoluent davantage vers des relations de coopération que des relations où seraient exercées des pressions dans le but de contraindre. »

de l'actualité politique ou de l'évolution de la législation et de la réglementation afin de bien comprendre les enjeux qui feront l'objet d'activités de lobbyisme et à préparer des plans d'intervention pour des projets bien précis. Les interventions directes auprès des décideurs ne représentent donc qu'une petite partie du travail des lobbyistes. Selon les

³¹ Le pouvoir réglementaire du gouvernement est décrit à l'article 66 de la Loi sur le lobbyisme.

observateurs du milieu du lobbyisme, l'influence des lobbyistes est réelle, mais les résultats obtenus dépendront bien plus de l'efficacité des pratiques de communication que des sommes d'argent investies. De plus, les pratiques de lobbyisme évoluent davantage vers des relations de coopération que des relations où seraient exercées des pressions dans le but de contraindre³².

En outre, les lobbyistes ne limitent pas leurs actions auprès des seuls élus. En effet, le registre des lobbyistes recensait, pour la période du 1^{er} avril 2006 au 31 mars 2007, 413 mandats pour lesquels les lobbyistes avaient indiqué leur intention de contacter une personne occupant une fonction ministérielle. Ce nombre de mandats s'élève à 401 pour la fonction sous-ministérielle, 362 pour la fonction d'encadrement et 363 pour la fonction professionnelle³³.

Les lobbyistes proviennent de divers horizons, professionnels ou non. Par exemple, un lobbyiste peut être avocat, ingénieur, entrepreneur, propriétaire d'entreprise, directeur des affaires publiques. Rien n'oblige un lobbyiste à détenir un permis pour exercer des activités de lobbyisme. Toutefois, le lobbyiste devra s'inscrire au registre des lobbyistes et respecter les règles de conduite prescrites par la Loi ou le Code de déontologie.

La Loi sur le lobbyisme reconnaît l'existence de trois catégories distinctes de lobbyistes : les lobbyistes-conseils, les lobbyistes d'entreprise et les lobbyistes d'organisation³⁴.

Le lobbyiste-conseil est celui, qu'il soit « salarié ou non, dont l'occupation ou le mandat consiste en tout ou en partie à exercer des activités de lobbyisme pour le compte d'autrui moyennant contrepartie ». C'est donc dans la catégorie des lobbyistes-conseils que se classent les spécialistes des relations gouvernementales ou des affaires publiques. Mais est également lobbyiste-conseil toute autre personne qui représente un client auprès d'une institution afin d'exercer une influence sur une décision qui est visée par la Loi. Ainsi, peut être lobbyiste un avocat qui, au nom de son client, intervient auprès d'un ministère pour faire modifier une loi ou un règlement, ou un ingénieur qui contacte un fonctionnaire afin d'influencer une décision relative, par exemple, à l'émission d'un certificat d'autorisation en matière environnementale. Les comptables, les urbanistes, les architectes et tout autre professionnel qui agit au nom de son client peuvent également être lobbyistes-conseils.

Le lobbyiste d'entreprise est celui « dont l'emploi ou la fonction au sein d'une entreprise à but lucratif consiste, pour une partie importante, à exercer des activités de lobbyisme pour le compte de l'entreprise ». Un avis du Commissaire au lobbyisme précise qu'il faut prendre en considération les aspects *qualitatifs* et *quantitatifs* pour déterminer si une activité de lobbyisme constitue une « partie importante »³⁵. Nous reviendrons plus longuement sur la notion de partie importante dans la section suivante.

³² Raymond Hudon, *Dura lex sed lex et Rules are made to be broken – Éclairages sur la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme – Rapport préparé pour le Commissaire au lobbyisme du Québec*, mai 2007, p. 10.

³³ Martine Hébert, *op.cit.*, note 30, p. 35.

³⁴ Loi sur le lobbyisme, art. 3.

³⁵ Commissaire au lobbyisme, *Le lobbyisme exercé pour le compte d'une entreprise ou d'une organisation : dans quels cas le plus haut dirigeant doit-il inscrire son entreprise ou son organisation au registre des lobbyistes et qui doit-il déclarer?*, Avis n° 2005-07, 30 juin 2005.

Finalement, le lobbyiste d'organisation est celui « dont l'emploi ou la fonction consiste, également pour une partie importante, à exercer des activités de lobbyisme pour le compte d'une association ou d'un autre groupement à but non lucratif ». Toutefois, les groupements à but non lucratif n'ont pas tous l'obligation de s'inscrire au registre des lobbyistes. Seules sont visées les organisations constituées à des fins patronales, syndicales ou professionnelles ou les organisations dont les membres sont majoritairement des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises³⁶. Par exemple, les groupes caritatifs, environnementaux ou qui œuvrent dans le domaine de la santé peuvent mener des activités de lobbyisme mais n'ont pas l'obligation d'inscrire leurs activités au registre des lobbyistes. La décision d'exclure par voie réglementaire plusieurs organismes à but non lucratif a fait et fait encore l'objet de nombreuses critiques qui seront commentées plus longuement à la section 1.3.3.

Depuis la création du registre, 1 189 lobbyistes s'y sont inscrits, dont 295 lobbyistes-conseils, 556 lobbyistes d'organisation et 338 lobbyistes d'entreprise.

1.3.2 La notion de « partie importante »

Comme nous l'avons déjà précisé, les lobbyistes d'entreprise ou d'organisation ne devront s'enregistrer que si leurs activités de lobbyisme constituent une partie importante de leur emploi ou fonction.

L'avis 2005-07 du Commissaire³⁷ définit la notion de « partie importante ». Si l'une des conditions suivantes est remplie, il y aura exercice d'une activité de lobbyisme pour une partie importante et une inscription au registre des lobbyistes devra être faite :

- l'activité de lobbyisme, même s'il s'agit d'une seule communication, est menée par un membre du conseil d'administration ou par un cadre de l'entreprise : elle revêt en soi une importance telle qu'elle nécessite une inscription au registre des lobbyistes, ou;
- l'activité de lobbyisme a un impact important pour l'entreprise, l'organisation ou ses membres : tel sera le cas, par exemple, si l'activité de lobbyisme concerne un projet majeur ou un projet qui permet d'assurer le développement de l'entreprise ou de l'organisation, ou;
- l'entreprise ou l'organisation consacre plus de 12 jours par année à des activités de lobbyisme : pour évaluer cette période de 12 jours, doivent être pris en considération non seulement les échanges avec les titulaires de charges publiques mais également le temps requis pour la préparation et le suivi de ces échanges.

En pratique, cet avis de 2005 donne une interprétation large aux termes « lobbyiste d'entreprise » et « lobbyiste d'organisation » et limite considérablement le nombre d'entreprises ou d'organisations qui peuvent prétendre qu'elles n'ont pas l'obligation de s'inscrire au registre sous prétexte que leurs activités de lobbyisme ne constitueraient pas une partie importante de leurs activités.

³⁶ Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, c. T-11.011, r. 0.1, art. 1 (11°).

³⁷ *Op.cit.*, note 35.

Malgré l'avis du Commissaire de 2005, la notion de « partie importante » ne semble toujours pas être bien comprise par les lobbyistes. Certains lobbyistes estiment même que la Loi sur le lobbyisme devrait être modifiée afin d'y retirer toute référence à cette notion³⁸. Devrions-nous donner suite à cette suggestion?

Retirer la notion de « partie importante » à la définition de lobbyiste d'entreprise ou d'organisation pourrait entraîner, pour un nombre élevé de petites entreprises ou de petites organisations, l'obligation de s'inscrire au registre pour des activités anecdotiques qui n'ont pas d'impact important pour ces entreprises ou organisations. Le Commissaire ne recommande donc pas d'aller dans cette direction.

1.3.3 Assujettir à l'application de la Loi un plus grand nombre d'organismes à but non lucratif

Au Canada, seul le Québec et l'Alberta n'appliquent pas à l'ensemble des associations ou organismes à but non lucratif (OBNL) leurs législations en matière d'encadrement des activités de lobbyisme. Au Québec, la Loi sur le lobbyisme vise bien tous ces organismes mais le Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme³⁹ limite considérablement la portée de la Loi en prévoyant que les seules associations ou OBNL visés sont ceux constitués à des fins patronales, syndicales, professionnelles ou dont les membres sont majoritairement des entreprises à but lucratif. En fait, le gouvernement a décidé que les seuls lobbyistes d'organisation visés seraient ceux dont l'emploi ou la fonction consiste à mener des activités de lobbyisme pour une organisation qui poursuit une finalité financière ou professionnelle.

Cinq ans après l'entrée en vigueur de la Loi sur le lobbyisme, le Commissaire estime qu'il existe bien peu de motifs pour fonder l'exclusion de plusieurs organisations de l'application de la Loi. Au contraire, les arguments qui militent en faveur de l'assujettissement de certains organismes à but non lucratif devraient convaincre le gouvernement de revoir les exclusions énoncées dans le Règlement relatif au champ d'application de la Loi.

« Cinq ans après l'entrée en vigueur de la Loi sur le lobbyisme, le Commissaire estime qu'il existe bien peu de motifs pour fonder l'exclusion de plusieurs organisations de l'application de la Loi. »

existe bien peu de motifs pour fonder l'exclusion de plusieurs organisations de l'application de la Loi. Au contraire, les arguments qui militent en faveur de l'assujettissement de certains organismes à but non lucratif devraient convaincre le gouvernement de revoir les exclusions

Reconnaître le rôle important joué par toutes les catégories d'organismes à but non lucratif dans les communications d'influence

Les associations ou OBNL constitués à des fins patronales, syndicales ou professionnelles ou dont les membres sont majoritairement des entreprises à but lucratif sont loin d'être les seuls groupes d'intérêt à intervenir auprès des pouvoirs publics. Tous les jours, par exemple, les médias nous rapportent les démarches entreprises auprès des institutions publiques par des

³⁸ Martine Hébert, *op.cit.*, note 30, p. 21.

³⁹ (2003) 9 G.O. II, 1244 [c. T-11.011, r. 0.1] (ci-après cité : « le Règlement relatif au champ d'application »).

groupes environnementaux, des associations du secteur de la santé ou d'autres groupes d'intérêt, dont certains sont dotés de moyens financiers et techniques importants.

Au Québec, en 2003, 50 000 OBNL étaient considérés comme actifs. Ce nombre représente 17 % de l'ensemble des personnes morales constituées au Québec. Seulement 11,4 % des associations oeuvrent dans le domaine de l'économie et du travail. Les autres domaines d'activités couverts par les associations sont les suivants : culture et loisir (62,5 %), social (11,3 %), environnement et aménagement (6,1 %), politique (5,6 %) et religieux (2,2 %). « En tenant compte du fait qu'une association regroupe, en moyenne, quelques centaines de membres, on peut affirmer que le mouvement associatif rejoint quelques millions de Québécoises et Québécois⁴⁰. »

De nombreux OBNL sont également des organismes communautaires qui bien souvent offrent services et soutien aux plus démunis. Le Québec compterait 8 000 organismes communautaires dont 5 000 ont reçu, en 2005-2006, près de 634,7 millions de dollars d'aide financière en vertu de la politique gouvernementale sur l'action communautaire⁴¹.

Les communications d'influence menées par des groupes d'intérêt qui ne sont pas assujettis à la Loi sur le lobbyisme sont loin d'être des cas d'exception et elles visent à influencer les décisions prises par toutes les catégories d'institutions. Ces groupes d'intérêt, dont certains sont dotés d'une équipe de relations publiques et gouvernementales, ne se limitent pas à faire valoir leur point de vue dans des forums publics, tels des commissions parlementaires ou des sommets socio-économiques. Ils utilisent les mêmes outils de communication que tous les autres lobbyistes pour faire valoir leur point de vue auprès des décideurs.

Une atteinte partielle des objectifs poursuivis par la Loi sur le lobbyisme

Ne pas reconnaître que certains organismes à but non lucratif peuvent mener des activités de lobbyisme au sens de la Loi ne fait pas que nier ou sous-estimer l'importance des activités d'influence menées par ces groupes. En effet, cette absence de reconnaissance atténue considérablement l'atteinte des objectifs de transparence et de sain exercice des activités de lobbyisme que poursuit la Loi sur le lobbyisme.

À son article 1, la Loi précise clairement que son objet est de rendre transparentes les activités de lobbyisme. Comment cet objectif peut-il être pleinement atteint si on laisse dans l'ombre une partie très importante de la réalité du lobbyisme et si le registre des lobbyistes ne garde aucune trace des activités menées par certains groupes d'intérêt? Peut-on raisonnablement penser que le droit de savoir qui cherche à exercer de l'influence auprès des institutions ne se limite qu'à l'influence exercée par des groupes à vocation financière ou professionnelle?

Pour les organismes assujettis à l'application de la Loi, cette transparence sélective engendre également un sentiment d'injustice, voire un « sentiment de frustration provoqué par un traitement qui serait fonction de la couleur (idéologique) des intérêts représentés ou

⁴⁰ Toutes les données de ce paragraphe sont extraites du document suivant : Registraire des entreprises, *Propositions pour un nouveau droit québécois des associations personnifiées*, Document de consultation, septembre 2004, p. 10.

⁴¹ Statistiques accessibles sur le site du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, <http://www.mess.gouv.qc.ca/statistiques/action-communautaire/index.asp>

défendus⁴². » En effet, l'exclusion de certaines associations ou OBNL laisse à penser que les seules activités de lobbyisme qui méritent d'être encadrées, car elles constituent un risque ou une menace, sont celles où des intérêts financiers ou professionnels peuvent être en cause. Alors que la Loi reconnaît que le lobbyisme est un moyen légitime d'accès aux institutions, la réglementation qui exclut plusieurs organisations de l'application de la Loi tend à laisser croire que certaines activités de lobbyisme sont plus légitimes que d'autres.

L'exclusion de certains organismes de l'application de la Loi a donc pour effet de rendre inachevé l'objectif de transparence. Cette exclusion signifie également que les activités de

« L'exclusion de certains organismes de l'application de la Loi a donc pour effet de rendre inachevé l'objectif de transparence. »

lobbyisme menées par certains groupes d'intérêt ne font l'objet d'aucun encadrement déontologique. Le Code de déontologie des lobbyistes est en effet inapplicable à ces communications d'influence, et le Commissaire au lobbyisme n'a aucun pouvoir de surveillance ou d'enquête en cas de violation d'une règle déontologique faite par un groupe d'intérêt non assujéti. En outre, les

règles d'après-mandat prévues par la Loi ne sont pas applicables aux ex-titulaires de charges publiques qui interviennent pour ces organisations.

Comment assujéti un plus grand nombre de groupes d'intérêt?

Certains pourraient prétendre qu'assujéti toutes les associations ou OBNL à l'application de la Loi sur le lobbyisme entraînera une avalanche d'inscriptions au registre des lobbyistes, dont la pertinence n'est pas évidente. Est-il d'intérêt public que chaque démarche qui vise l'obtention de la moindre subvention fasse l'objet d'une inscription au registre? D'autres avanceront, par exemple, que plusieurs associations ou OBNL ont des ressources limitées, qu'ils dépendent largement du bénévolat et que les contraindre à respecter les procédures d'enregistrement au registre des lobbyistes serait inapproprié.

Le Commissaire est sensible à ces arguments et ne va pas jusqu'à recommander que la moindre communication d'influence soit soumise aux règles d'encadrement des activités de lobbyisme. Le droit de savoir qui cherche à exercer de l'influence auprès des institutions doit être fondé sur l'intérêt public de connaître certaines informations liées aux activités de lobbyisme afin que soit maintenu le lien de confiance entre les citoyens et les institutions publiques.

Redéfinir la notion de lobbyiste d'organisation est un exercice complexe. Comment déterminer si un organisme à but non lucratif doit être assujéti ou non à la Loi sur le lobbyisme? Où tracer la frontière entre les communications d'influence qui doivent être transparentes et celles qui ne doivent pas l'être?

Sans prétendre apporter toutes les réponses, le Commissaire est cependant convaincu que la

« Selon le Commissaire, la Loi sur le lobbyisme devrait s'appliquer à tous les lobbyistes d'organisation, et le Règlement relatif au champ d'application de la Loi devrait prévoir quels lobbyistes d'organisation sont exemptés de l'application de la Loi plutôt que d'énumérer ceux qui sont visés. »

définition de lobbyiste d'organisation ne doit pas être fondée sur le caractère financier ou professionnel des activités poursuivies par les organisations.

⁴² Raymond Hudon, *op. cit.*, note 32, p. 55.

Pourquoi exclure de l'application de la Loi des organisations qui mènent des activités de lobbyisme au même titre que d'autres organisations assujetties? Selon le Commissaire, la Loi sur le lobbyisme devrait s'appliquer à tous les lobbyistes d'organisation, et le Règlement relatif au champ d'application de la Loi devrait prévoir quels lobbyistes d'organisation sont exemptés de l'application de la Loi plutôt que d'énumérer ceux qui sont visés.

« ... les organismes communautaires dont la fonction est d'offrir des services aux personnes défavorisées, malades ou handicapées pourraient être exemptés. »

Diverses hypothèses pourraient être prises en considération afin de déterminer si une organisation doit ou non être exemptée de l'application de la Loi. Par exemple, les organismes communautaires dont la fonction est d'offrir des services aux personnes défavorisées, malades ou handicapées pourraient être exemptés.

Pourrait également être examinée la possibilité d'exclure de l'obligation d'enregistrement les activités de lobbyisme menées aux fins de l'obtention d'une subvention par les organismes communautaires. Ainsi, pourraient être exclues les communications d'influence faites en vue de l'obtention d'une subvention octroyée conformément à la politique gouvernementale « L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec⁴³. »

Certaines communications d'influence faites par certains OBNL auprès des municipalités de moins de 10 000 habitants pourraient ne pas être considérées comme des activités de lobbyisme. Le législateur pourrait également préciser que pour certains OBNL l'obligation d'inscrire les lobbyistes ne vise que ceux qui reçoivent une rémunération pour leurs activités de lobbyisme. Seraient donc exclues les personnes qui mènent des activités de lobbyisme à titre de bénévole.

Finalement, l'assujettissement d'un plus grand nombre d'organisations à l'application de la Loi sur le lobbyisme doit obligatoirement aller de pair avec un assouplissement des modalités d'inscription au registre des lobbyistes. Les contraintes actuelles liées à l'enregistrement des lobbyistes sont telles qu'elles constitueraient un frein important à l'adhésion des nouveaux assujettis. La question de l'assouplissement des modalités d'inscription au registre des lobbyistes sera abordée plus en détail dans la deuxième partie de ce rapport.

RECOMMANDATION 2

Afin d'assurer le respect des objectifs de transparence et de sain exercice des activités de lobbyisme, un plus grand nombre d'organismes à but non lucratif devraient être assujettis à l'application de la Loi sur le lobbyisme. Tout comme le ministre de la Justice, le Commissaire au lobbyisme invite les parlementaires à débattre de cette question dans le cadre d'une consultation publique.

⁴³ Québec, Politique gouvernementale, *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, septembre 2001.

1.3.4 Les coalitions

Phénomène qui prend de l'ampleur depuis quelques années, la formation de coalitions constitue de plus en plus un moyen privilégié pour faire valoir un point de vue sur un sujet particulier. Créées pour une fin spécifique et bien souvent pour une période limitée dans le temps, il n'en demeure pas moins que les porte-parole de ces coalitions interviennent auprès des titulaires de charges publiques pour tenter d'influencer les décisions qui concernent leurs membres. Comme le précise Raymond Hudon dans une étude produite pour le Commissaire, l'actualité quotidienne regorge d'exemples où des coalitions se sont formées pour influencer le décideur public. Ainsi, pour la période de janvier 2006 à février 2007, l'activité de 346 coalitions a été recensée au Québec⁴⁴.

Contrairement à la loi fédérale, la loi québécoise ne mentionne pas spécifiquement les coalitions. Il est clair cependant que celles-ci sont visées par la Loi sur le lobbyisme. En effet, il s'agit, dans la plupart des cas, d'associations au sens du Code civil⁴⁵ ou, à tout le moins, de groupements, et ces deux réalités sont incluses dans la définition de « lobbyiste d'organisation » inscrite à l'article 3 de la Loi. Ainsi, les coalitions doivent s'enregistrer au registre des lobbyistes si elles sont constituées à des fins patronales, syndicales ou professionnelles ou si leurs membres sont majoritairement des entreprises à but lucratif ou des représentants de telles entreprises. Quant au lobbyiste-conseil engagé par une coalition, il est certain qu'il agit ainsi pour le compte d'autrui et qu'il doit donc inscrire cette activité au registre.

Toutefois, les articles 9 et 10 de la Loi devraient être clarifiés pour prévoir que le lobbyiste-conseil ou le lobbyiste d'organisation doit déclarer le nom des organismes qui forment la coalition ainsi que leurs adresses. Sans ces amendements, il demeurera difficile de savoir à qui profitent réellement les activités de lobbyisme menées par une coalition.

En outre, toutes les coalitions, peu importe les fins pour lesquelles elles sont constituées, devraient être tenues de s'inscrire au registre des lobbyistes si elles mènent des activités de lobbyisme.

RECOMMANDATION 3

La Loi sur le lobbyisme devrait prévoir que toute coalition qui mène des activités de lobbyisme doit inscrire au registre des lobbyistes les lobbyistes qui les mènent en son nom. De plus, les articles 9 et 10 devraient être modifiés afin de spécifier, compte tenu des adaptations nécessaires, que les lobbyistes-conseils et les lobbyistes d'organisation doivent, dans le cas d'une coalition, déclarer le nom et l'adresse des organismes formant la coalition.

⁴⁴ Raymond Hudon, *op.cit.*, note 32, p. 33-34. Il faut toutefois signaler que ces 346 coalitions ne sont pas nécessairement toutes intervenues auprès des titulaires de charges publiques québécois.

⁴⁵ Art. 2186 et 2267 C.c.Q.

1.4 Les titulaires de charges publiques

1.4.1 Qui est titulaire d'une charge publique?

La Loi sur le lobbyisme régit les activités de lobbyisme menées auprès des titulaires de charges publiques des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales. Plus de 300 ministères, organismes et entreprises du gouvernement et plus de 1 100 municipalités et organismes supramunicipaux sont donc visés par la Loi.

Sont considérées titulaires de charges publiques, au sens de l'article 4 de la Loi, les personnes suivantes :

- les ministres, les députés et les membres de leur personnel;
- les membres du personnel du gouvernement;
- les personnes nommées à des organismes ou entreprises du gouvernement au sens de la Loi sur le Vérificateur général ainsi que les membres du personnel de ces organismes;
- les membres nommés à des organismes à but non lucratif qui ont pour objet de gérer et de soutenir financièrement, avec des fonds provenant principalement du gouvernement, des activités de nature publique;
- les maires, les conseillers municipaux ou d'arrondissements, les préfets, les présidents et autres membres du conseil d'une communauté métropolitaine ainsi que les membres de leur personnel de cabinet ou du personnel des municipalités et des organismes visés aux articles 18 ou 19 de la Loi sur le régime de retraite des élus municipaux.

À l'exception des agences de santé et de services sociaux, les établissements de santé et de services sociaux ne sont pas des institutions visées par la Loi sur le lobbyisme. Il en est de même pour les commissions scolaires et les établissements d'enseignement. Les communications d'influence menées auprès des réseaux de la santé et de l'éducation n'ont donc pas à être déclarées et le Code de déontologie des lobbyistes ne s'applique pas non plus à ces communications.

1.4.2 Exclure de l'application de la Loi certaines entreprises du gouvernement

Le Commissaire s'interroge sur la pertinence de qualifier de titulaires de charges publiques les personnes nommées ou à l'emploi de certaines entreprises du gouvernement. Le paragraphe 3° de l'article 4 de la Loi prévoit en effet que sont titulaires de charges publiques les personnes nommées à des entreprises du gouvernement au sens de la Loi sur le Vérificateur général ainsi que les membres du personnel de ces entreprises.

La Loi sur le Vérificateur général⁴⁶ prévoit, à son article 5, qu'une entreprise pourra être qualifiée d'entreprise du gouvernement si l'un ou l'autre des deux critères suivants est rencontré :

1. l'entreprise est instituée par une loi ou en vertu d'une loi ou par une décision du gouvernement, du Conseil du trésor ou d'un ministre, et au moins la moitié des membres ou administrateurs sont nommés par le gouvernement ou ministre;
2. l'entreprise est une société à fonds social dont plus de 50 % des actions comportant le droit de vote font partie du domaine de l'État ou sont détenues en propriété par un organisme public, par un organisme du gouvernement ou par une entreprise du gouvernement.

On peut aisément comprendre que les entreprises du gouvernement, dont la moitié des membres ou administrateurs sont nommés par le gouvernement ou un ministre, puissent être considérées comme des institutions au sein desquelles les titulaires de charges publiques peuvent faire l'objet de communications d'influence. Tel est le cas, par exemple, de la Caisse de dépôt et placement du Québec, d'Hydro-Québec ou encore de Loto-Québec.

Toutefois, cela est beaucoup moins évident pour les entreprises qui sont qualifiées d'entreprises du gouvernement pour la seule raison que 50 % des actions comportant le droit de vote font partie du domaine de l'État ou sont détenues par un organisme public, par un organisme du gouvernement ou par une entreprise du gouvernement.

Ainsi, en consultant l'annexe 1 du Rapport annuel de gestion du Vérificateur général pour l'année 2006-2007, nous constatons que sont des entreprises du gouvernement plusieurs compagnies à numéros, des centres commerciaux (par exemple le Centre commercial Les Rivières Ltée et Les Galeries de Hull Ltée) et plusieurs sociétés auxquelles il est difficile d'accoler le qualificatif « d'institution publique »⁴⁷.

RECOMMANDATION 4

Le Commissaire recommande d'exclure de la définition de titulaire d'une charge publique les personnes nommées à des entreprises qualifiées d'entreprises du gouvernement pour le seul motif que 50 % des actions comportant le droit de vote font partie du domaine de l'État ou sont détenues en propriété par un organisme public, par un organisme du gouvernement ou par une entreprise du gouvernement.

1.5 La divulgation des activités de lobbyisme : le registre des lobbyistes

La transparence des activités de lobbyisme est principalement assurée par l'obligation, pour les lobbyistes, d'être inscrits au registre des lobbyistes⁴⁸. Ce registre est public et accessible par Internet. L'Officier de la publicité des droits personnels et réels mobiliers, qui relève du ministre de la Justice, est chargé, à titre de conservateur du registre des lobbyistes, de la tenue de ce

⁴⁶ L.R.Q., chapitre V-5.01.

⁴⁷ Vérificateur général du Québec, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2006-2007 – Rapport annuel de gestion*, Annexe 1, p. 50.

⁴⁸ Loi sur le lobbyisme, art. 8 et 25.

registre. Afin de favoriser la coordination des efforts du Commissaire et de la Conservatrice du registre, un comité de liaison a été créé à l'initiative du Commissaire il y a plus de quatre ans.

Outil de transparence sans lequel les objectifs de la Loi sur le lobbyisme ne pourraient être atteints, le registre des lobbyistes doit à la fois prévoir des modalités d'enregistrement qui

« Outil de transparence sans lequel les objectifs de la Loi sur le lobbyisme ne pourraient être atteints, le registre des lobbyistes doit à la fois prévoir des modalités d'enregistrement qui soient simples pour les lobbyistes et permettre à ceux qui le consultent de trouver aisément les informations recherchées. »

soient simples pour les lobbyistes et permettre à ceux qui le consultent de trouver aisément les informations recherchées. Depuis sa création, de nombreuses améliorations ont été apportées au registre à la suite de discussions tenues lors de rencontres du Comité de liaison. Toutefois, beaucoup de chemin reste encore à parcourir avant que le registre ne devienne un outil

convivial à la fois pour les lobbyistes, pour les citoyens et pour les titulaires de charges publiques. La question des modalités d'enregistrement des lobbyistes est abordée dans la Partie 2 du présent rapport.

La section suivante vise donc à décrire les modalités de la déclaration que doit faire un lobbyiste et à commenter la pertinence des renseignements qui sont exigés des lobbyistes dans cette déclaration.

1.5.1 L'inscription des activités de lobbyisme

Qui doit faire l'inscription au registre?

L'inscription au registre des lobbyistes est faite par le lobbyiste-conseil ou, dans le cas des lobbyistes d'entreprise ou d'organisation, par le plus haut dirigeant de l'entreprise ou de l'organisation⁴⁹.

Selon certains lobbyistes, l'obligation qui est faite au plus haut dirigeant d'une entreprise ou d'une organisation d'inscrire les lobbyistes ne va pas sans créer quelques difficultés. Pour les entreprises de grande taille, l'implication du plus haut dirigeant dans le processus d'inscription des lobbyistes de son entreprise est parfois complexe. Pour les plus petites organisations, où siègent des bénévoles, les changements fréquents à la direction engendrent également certaines contraintes⁵⁰. Toutefois, cette difficulté peut être contournée par le fait que les déclarants peuvent aussi, par procuration, mandater une autre personne pour signer et présenter les différentes déclarations et avis au registre des lobbyistes.

Dans quel délai l'inscription au registre doit-elle être faite?

La Loi n'exige pas que le lobbyiste ait fait une déclaration au registre avant qu'il n'entreprenne ses activités de lobbyisme auprès des titulaires de charges publiques. L'article 14 de la Loi précise en effet que l'inscription d'un lobbyiste-conseil doit être faite au plus tard le trentième jour suivant celui où il commence à exercer des activités de lobbyisme pour le compte d'un

⁴⁹ Loi sur le lobbyisme, art. 8

⁵⁰ Martine Hébert, *op.cit.*, note 30, p. 11.

client. Dans le cas d'un lobbyiste d'entreprise ou d'organisation, ce délai est de 60 jours. Ainsi, le titulaire d'une charge publique qui consulterait le registre pour savoir si un lobbyiste qu'il doit rencontrer est bel et bien inscrit ne pourrait tirer la conclusion que ce lobbyiste a omis de respecter ses obligations d'inscription s'il ne trouve aucune information à ce sujet.

Exiger que les lobbyistes aient l'obligation de s'inscrire au registre avant d'entreprendre leurs activités de lobbyisme serait une contrainte qui pourrait avoir pour effet de limiter l'accès aux décideurs publics. Cette avenue n'est donc pas à privilégier. D'ailleurs, aucune loi au Canada ne prévoit une telle exigence.

Cependant, le délai de 30 jours accordé aux lobbyistes-conseils et celui de 60 jours aux lobbyistes d'entreprise ou d'organisation semble passablement long et peut difficilement être compatible avec les objectifs de transparence que vise la Loi. Un délai de 10 jours devrait être applicable pour les lobbyistes-conseils et de 30 jours pour les lobbyistes d'entreprise ou d'organisation⁵¹.

Des commentaires de même nature peuvent être faits au sujet des obligations de renouvellement. En vertu de l'article 16, le lobbyiste-conseil doit renouveler son inscription au plus tard le trentième jour suivant la date anniversaire de sa première inscription alors que le lobbyiste d'entreprise ou d'organisation doit le faire au plus tard le soixantième jour suivant la fin de l'année financière de l'entreprise ou du groupement.

Si les lobbyistes-conseils et les lobbyistes d'entreprise ou d'organisation doivent respecter des délais différents pour leur déclaration initiale ou pour son renouvellement annuel, ils sont toutefois tous soumis à un délai de 30 jours pour enregistrer tout changement au contenu de leur déclaration, dont l'ajout d'un nouveau mandat de lobbyisme⁵².

RECOMMANDATION 5

Afin d'assurer une meilleure portée au principe de transparence, les articles 14, 15 et 16 de la Loi sur le lobbyisme devraient donc être modifiés afin d'y prévoir que le délai pour produire une déclaration initiale est de 10 jours après le début des activités pour les lobbyistes-conseils et de 30 jours pour les lobbyistes d'entreprise ou d'organisation. Les lobbyistes devraient enregistrer tout changement au contenu de leur déclaration dans un délai de 10 jours suivant le changement. Finalement, le renouvellement de la déclaration devrait être fait au plus tard le 10^e jour suivant la date anniversaire de la première inscription pour tous les lobbyistes.

1.5.2 Le contenu de la déclaration d'un lobbyiste

Quelles informations doit contenir la déclaration?

Pour que le registre des lobbyistes soit un outil assurant une réelle transparence des activités de lobbyisme, les informations qui y sont contenues doivent être pertinentes et permettre tant aux citoyens qu'aux titulaires de charges publiques de savoir par qui et au nom de qui sont

⁵¹ Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, L.R.C. (1985), c. 44 (4^e suppl.), art. 7(2).

⁵² Loi sur le lobbyisme, art. 15.

menées les activités de lobbyisme, quels sont les objets de ces activités et auprès de quelles institutions elles sont menées.

Déterminer quelles informations devrait être divulguée au sujet des activités de lobbyisme revêt donc une importance toute particulière. À ce sujet, il n'existe pas de réponse unique et les différentes législations canadiennes ou américaines qui encadrent les activités de lobbyisme, quoiqu'elles aient plusieurs points en commun, ne contraignent pas les lobbyistes à divulguer les mêmes informations.

Savoir où tracer la ligne entre l'information pertinente et celle qui est superflue n'est pas un exercice aussi simple qu'il en a l'air. Exiger la divulgation d'informations dont l'intérêt public n'est pas toujours évident pourra amener les lobbyistes à douter de la pertinence des règles d'encadrement de leurs activités. Quant au citoyen, on pourra difficilement lui reprocher de ne pas consulter le registre des lobbyistes si on le noie dans un amas d'informations de peu d'intérêt. Ce n'est pas tant l'abondance des informations qui compte que leur pertinence.

Le registre québécois des lobbyistes contient des renseignements relatifs au lobbyiste, à son client, à son entreprise ou à son organisation⁵³. Il contient également des renseignements relatifs à l'objet des activités de lobbyisme et d'autres renseignements concernant les titulaires de charges publiques visés et les modes de communication utilisés pour les activités d'influence⁵⁴.

Les informations relatives au lobbyiste, à son client, son entreprise ou son organisation

Les informations relatives au lobbyiste, à son client, son entreprise ou son organisation sont essentielles pour répondre à la question suivante : qui exerce des activités de lobbyisme et au nom de qui ces activités sont menées. Répondre de façon précise à cette question est un élément essentiel à la transparence des activités de lobbyisme. Voilà pourquoi la déclaration du lobbyiste doit comprendre non seulement des renseignements qui le concernent mais également des renseignements relatifs à son client, son entreprise ou son organisation. Le législateur québécois prévoit également que la déclaration du lobbyiste-conseil doit indiquer le nom de toute personne, société ou association qui contrôle ou dirige les activités du client du lobbyiste et qui est directement intéressée par le résultat des activités de lobbyisme.

L'absence d'information concernant ceux qui contribuent aux activités de lobbyisme

Toutefois, le contenu de la déclaration du lobbyiste-conseil ne permet pas de connaître réellement les coordonnées de toutes les personnes, entreprises ou organisations qui ont un intérêt dans les activités de lobbyisme. En effet, la Loi prévoit que la déclaration doit comprendre les coordonnées des personnes, sociétés ou associations qui sont directement intéressées par les résultats des activités de lobbyisme uniquement si ces personnes, sociétés ou associations contrôlent ou dirigent les activités du client du lobbyiste-conseil.

⁵³ Les renseignements contenus dans la déclaration d'un lobbyiste-conseil sont décrits à l'article 9 de la Loi sur le lobbyisme et ceux concernant la déclaration des lobbyistes d'entreprise ou d'organisation à l'article 10.

⁵⁴ Voir l'annexe 3 pour une liste des informations qui doivent être fournies par les lobbyistes lors d'une déclaration initiale.

Or, il n'est pas inhabituel que des entités soient intéressées par les activités de lobbyisme d'un groupe d'intérêt et qu'elles y contribuent financièrement sans pour autant qu'elles n'aient le contrôle ou la direction des activités de ce groupe d'intérêt. Par exemple, une compagnie pharmaceutique pourra soutenir financièrement des activités de lobbyisme menées par un groupe de professionnels de la santé qui souhaitent promouvoir certaines politiques dont l'adoption favoriserait les intérêts de cette compagnie pharmaceutique.

Au Canada, les législations de l'Ontario⁵⁵, de la Nouvelle-Écosse⁵⁶ et de Terre-Neuve-et-Labrador⁵⁷ exigent des lobbyistes-conseils ou des lobbyistes d'entreprise et d'organisation qu'ils divulguent le nom des personnes ou organisations qui ont contribué pour plus de 750 dollars (1 000 dollars à Terre-Neuve) à une activité de lobbyisme faite pour le compte du client d'un lobbyiste-conseil ou pour une entreprise ou une organisation.

RECOMMANDATION 6

Les articles 9 et 10 de la Loi sur le lobbyisme devraient être modifiés afin d'y prévoir que la déclaration d'un lobbyiste doit indiquer le nom de toute personne, entreprise ou organisation qui contribue, financièrement ou autrement, à une activité de lobbyisme.

L'information relative à la contrepartie reçue pour les activités de lobbyisme

Pour plusieurs, viser la transparence signifie que l'on puisse avoir des informations de nature financière sur les activités de lobbyisme. Cette information permettrait de connaître l'importance des efforts consentis pour influencer une décision publique. À cet égard, la loi québécoise oblige, pour le lobbyiste-conseil, la divulgation de certaines informations concernant la contrepartie qu'il reçoit pour ses activités. En fait, il doit simplement indiquer une tranche de valeur : moins de 10 000 \$, de 10 000 \$ à 50 000 \$, de 50 000 \$ à 100 000 \$ et 100 000 \$ ou plus.

Le tableau qui suit permet de constater que les honoraires reçus par les lobbyistes pour leurs activités se situent très majoritairement dans la tranche de moins de 10 000 \$ ou de 10 000 \$ à 50 000 \$.

⁵⁵ *Loi de 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes*, L.O. 1998, c. 27, art. 4 (4) 7) et 5 (3) 8).

⁵⁶ *Lobbyists' Registration Act*, S.N.S. 2001, c. 34, art. 5 (4) g) et 6 (4) h).

⁵⁷ *Lobbyist Registration Act*, S.N.L. 2004, c. L-24.1, art. 5 (4) g) et 6 (4) f).

Honoraires reçus par les lobbyistes-conseils⁵⁸

Nombre de déclarations affichant	1 ^{er} avril 2003 au 31 mars 2004		1 ^{er} avril 2004 au 31 mars 2005		1 ^{er} avril 2005 au 31 mars 2006		1 ^{er} avril 2006 au 31 mars 2007	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Moins de 10 000 \$	300	50 %	183	48 %	87	39 %	168	42 %
De 10 000 \$ à 50 000 \$	198	33 %	135	35 %	93	42 %	156	40 %
De 50 000 \$ à 100 000 \$	80	14 %	56	15 %	36	16 %	51	13 %
Plus de 100 000 \$	19	3 %	7	2 %	6	3 %	19	5 %
Total	597	100 %	381	100 %	222	100 %	394	100 %

On doit en convenir, indiquer une tranche de valeur pour la contrepartie reçue en échange de services de lobbyisme ne traduit pas nécessairement le coût réel d'une campagne visant à influencer une décision de l'administration publique. Par exemple, ne sont pas prises en considération les sommes investies pour la réalisation de sondages, pour la conception d'une campagne publicitaire ou pour toute autre démarche entreprise afin de rallier à sa cause le plus grand nombre de joueurs possible.

Après avoir fait un survol de la législation américaine, une étude produite pour le compte de l'OCDE conclut que la maîtrise des aspects financiers d'une campagne de lobbying est si complexe « que le coût de l'effort déployé excède de loin les avantages que l'on peut en retirer⁵⁹. »

Quoiqu'il en soit, l'indication d'une tranche de valeur dans la déclaration produite par un lobbyiste-conseil québécois permet à tout le moins de connaître l'importance qu'un client attache à une campagne de lobbyisme donnée. Mais celui qui consulte le registre des lobbyistes doit savoir que cette information est loin de représenter le coût réel d'une campagne de lobbyisme.

Les informations relatives aux anciennes fonctions de titulaires de charges publiques

Lorsqu'un lobbyiste d'entreprise ou d'organisation s'inscrit au registre des lobbyistes, il doit déclarer la nature et la durée de toute charge publique dont il a été titulaire dans les deux ans qui précèdent la date de son engagement au sein de l'entreprise ou du groupement. La Loi ne précise pas de période de référence pour cette information. Par exemple, si un lobbyiste est à l'emploi d'une entreprise depuis 1980, il devrait déclarer les charges publiques qu'il a occupées en 1978 et 1979. La pertinence de cette information n'est pas évidente.

⁵⁸ Martine Hébert, *op.cit.*, note 30, p. 40.

⁵⁹ Organisation de coopération et de développement économiques, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, Comité de la gouvernance publique, *Lobbying : modèles de réglementation*, Document préparé par le professeur A.P. Pross, 7 juin 2007, p. 22.

RECOMMANDATION 7

Il est proposé que le paragraphe 11 de l'article 10 de la Loi soit amendé afin d'y prévoir une période de référence pour les informations relatives aux anciennes fonctions de titulaires de charges publiques. Par exemple, le lobbyiste d'entreprise ou d'organisation pourrait avoir à déclarer toute charge publique dont il a été titulaire dans les dix ans précédant son inscription au registre des lobbyistes.

Les informations relatives à l'objet des activités de lobbyisme

Le droit de savoir qui cherche à exercer une influence ne se limite pas à pouvoir identifier un lobbyiste. Ce droit inclut également celui de savoir à quelles fins des activités de lobbyisme se font. La Loi précise que la déclaration d'un lobbyiste doit indiquer l'objet des activités de lobbyisme ainsi que les renseignements utiles à sa détermination.

La Loi ne vise aucunement à forcer la divulgation de chacune des communications. Ainsi, le lobbyiste n'a pas à indiquer qu'il projette d'écrire à tel fonctionnaire ou de rencontrer tel ministre, pas plus qu'il n'a l'obligation d'indiquer le nombre d'échanges qui sont prévus avec les titulaires de charges publiques.

Indiquer l'objet des activités de lobbyisme se limite à préciser quelle catégorie de décisions visent les activités de lobbyisme : par exemple, la modification d'une loi, d'un règlement, d'une résolution, d'une orientation, l'obtention d'un permis, d'un certificat, d'une autorisation, d'un contrat, d'une subvention ou d'un autre avantage pécuniaire.

Indiquer les renseignements utiles à la détermination de l'objet des activités de lobbyisme signifie que, comme le précise la Conservatrice du registre dans un bulletin d'interprétation, le déclarant doit fournir suffisamment de renseignements afin que toute personne qui consulte le registre puisse se faire une idée précise de l'objet sur lequel on tente d'influencer une prise de décision⁶⁰.

Par exemple, une déclaration ne peut se limiter à indiquer que les activités de lobbyisme visent à influencer le ministre de la Santé et des Services sociaux au sujet des politiques de santé. La déclaration devra plutôt indiquer que les activités visent « l'inscription de produits des Laboratoires X à la liste de médicaments prévue à la Loi sur l'assurance médicaments et la Loi sur les services de santé et services sociaux dans le but d'être remboursé par le régime général d'assurance médicament du Québec⁶¹. »

Selon certains lobbyistes, le niveau de précision des informations exigé par le conservateur du registre des lobbyistes serait trop élevé⁶². Parfois, ce niveau de précision nuirait à la compétitivité des entreprises en les forçant à divulguer des renseignements de nature confidentielle.

⁶⁰ Conservateur du registre des lobbyistes, *Bulletin d'interprétation n° 2004-003 – L'objet des activités de lobbyisme et les renseignements utiles à sa détermination*.

⁶¹ Extrait du registre des lobbyistes, inscription portant le numéro E07-LE00279.

⁶² Martine Hébert, *op.cit.*, note 30, p. 20.

Le Commissaire ne croit pas que le niveau de précision exigé pour les déclarations des activités de lobbying soit trop élevé. Pour que le registre puisse avoir un rôle utile, la description des mandats doit aller au-delà de la simple référence à un champ d'intérêt ou à un domaine d'activité. En consultant le registre, les citoyens intéressés doivent pouvoir identifier le réel objet des activités de lobbying afin qu'ils puissent, à leur tour, s'ils le souhaitent, intervenir sur des questions qui les interpellent. Les titulaires de charges publiques doivent eux aussi pouvoir compter sur un outil qui leur soit utile.

Les informations relatives aux titulaires de charges publiques visés par les activités de lobbying

Au Québec, le déclarant n'a pas l'obligation de préciser le nom du titulaire d'une charge publique avec qui il entend communiquer ou a communiqué. Le déclarant doit simplement indiquer la nature des fonctions du titulaire d'une charge publique : ministérielle, sous-ministérielle, d'encadrement, professionnelle ou autre. Soulignons qu'au niveau fédéral, lorsque la nouvelle Loi sur le lobbying entrera en vigueur, les lobbyistes devront déclarer mensuellement le nom des titulaires de charges publiques désignés (ministres, membres de personnel de cabinet, sous-ministres et certains autres fonctionnaires de haut rang) avec lesquels ils ont communiqué, donner la date de la communication et préciser l'objet de la communication⁶³. À l'expérience, rien n'indique qu'il y aurait lieu d'emprunter cette voie au Québec.

Les informations relatives aux moyens de communication utilisés par les lobbyistes

Les activités de lobbying sont des communications d'influence qui se font oralement ou par écrit. Le législateur ne limite pas les modes de communication qui sont utilisés. Sont donc visés les communications téléphoniques, l'envoi de lettres ou de courriels ou les rencontres. La communication doit impliquer un échange direct entre le lobbyiste et le titulaire d'une charge publique.

La déclaration des activités de lobbying doit indiquer les moyens de communication que le lobbyiste a utilisés ou compte utiliser. Le registre permet donc de savoir, pour chacun des mandats qui y sont inscrits, si les communications seront faites dans le cadre de rencontres, de communications écrites ou d'appels téléphoniques.

Au niveau fédéral⁶⁴, de même qu'en Ontario⁶⁵, en Nouvelle-Écosse⁶⁶ et à Terre-Neuve-et-Labrador⁶⁷, les déclarants doivent également préciser s'ils entendent utiliser ou s'ils ont utilisé comme moyen de communication un « appel au grand public », phénomène qualifié en anglais de *grass-roots lobbying*. Cet appel au grand public peut être fait directement par le lobbyiste auprès du public ou en ayant recours à un média à grande diffusion. L'appel vise à

⁶³ La *Loi fédérale sur la responsabilité* (L.C. 2006, c. 9) modifie de nombreuses lois fédérales dont la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* qui devient la *Loi sur le lobbying*. Les dispositions de la *Loi fédérale sur la responsabilité* concernant le lobbying entreront en vigueur lorsque le gouvernement aura adopté la réglementation qui s'y rattache, dont celle relative aux déclarations mensuelles concernant les communications avec les titulaires de charges publiques désignés.

⁶⁴ *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, *op.cit.*, note 51, art. 5 (2) *j*) et 7 (3) *k*).

⁶⁵ *Loi de 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes*, *op.cit.*, note 55, art. 4 (4) 14), 5 (3) 15) et 6 (3) 14).

⁶⁶ *Lobbyists' Registration Act*, *op.cit.*, note 56, art. 5 (4) *n*), 6 (4) *o*) et 7 (4) *n*).

⁶⁷ *Lobbyist Registration Act*, *op.cit.*, note 57, art. 5 (4) *n*) et 6 (4) *n*).

convaincre le public de communiquer directement avec le titulaire d'une charge publique en vue de faire pression sur lui afin qu'il appuie un certain point de vue.

RECOMMANDATION 8

À l'instar de ce qui se fait au palier fédéral et dans les autres provinces canadiennes qui encadrent les activités de lobbyisme, la loi québécoise devrait exiger des lobbyistes qu'ils déclarent s'ils entendent utiliser comme moyen de communication un « appel au grand public ».

1.6 Le sain exercice des activités de lobbyisme

Assurer la transparence des activités de lobbyisme est certes un volet important de la Loi sur le lobbyisme, mais il ne suffit pas à lui seul pour garantir l'intégrité des activités de lobbyisme. Au Québec, tout comme au palier fédéral, le sain exercice des activités de lobbyisme est assuré par le respect des obligations énoncées dans un code de déontologie et par l'interdiction de certaines pratiques décrites dans la Loi. »

1.6.1 Les pratiques interdites par la Loi

Tout d'abord, la Loi interdit aux lobbyistes d'exercer leurs activités auprès d'un titulaire d'une charge publique s'ils ne sont pas inscrits au registre des lobbyistes relativement à ces activités⁶⁸.

De plus, l'article 26 de la Loi interdit certaines pratiques liées au mode de rémunération des lobbyistes pour leurs activités de lobbyisme. Ainsi, les lobbyistes-conseils et les lobbyistes d'entreprise ne peuvent demander ou accepter que leurs activités de lobbyisme soient rémunérées conditionnellement à l'obtention d'un résultat ou en tenant compte du degré de succès de leurs activités. Il est également interdit aux lobbyistes-conseils et lobbyistes d'entreprise d'exercer leurs activités moyennant une contrepartie provenant d'une subvention ou d'un prêt du gouvernement, d'une municipalité ou d'un de leurs organismes.

Considérant que certaines organisations ont des ressources financières plus limitées ou que leur financement peut provenir essentiellement d'une subvention du gouvernement, d'une municipalité ou de l'un de leurs organismes, le législateur a donné suite à une recommandation de la Protectrice du citoyen⁶⁹ et a décidé que ces interdictions ne seraient pas applicables aux lobbyistes d'organisation. Toutefois, si l'organisation a recours aux services d'un lobbyiste-conseil, les interdictions énoncées à l'article 26 seront pleinement applicables.

⁶⁸ Loi sur le lobbyisme, art. 25.

⁶⁹ Assemblée nationale, *Journal des débats, Commission des finances publiques*, 22 mai 2002, http://www.assnat.qc.ca/fra/Publications/debats/journal/cfp/020528.htm#_Toc21423343

La Loi sur le lobbyisme prévoit également qu'un lobbyiste à qui une institution a confié le mandat d'attribuer un contrat, une subvention ou une autre forme de prestation ne peut se l'attribuer ou l'attribuer à son entreprise, à son organisation ou à un membre de sa famille⁷⁰.

1.6.2 Les règles d'après-mandat

Parce qu'ils ont une connaissance approfondie de l'appareil gouvernemental ou municipal, les titulaires de charges publiques ou les anciens titulaires de charges publiques font bien souvent l'objet de sollicitations les invitant à rejoindre les rangs de firmes de consultants, de professionnels ou encore d'entreprises ou d'organisations qui entretiennent des contacts avec les institutions publiques.

Considérant que la fin de l'exercice de leurs fonctions ne signifie pas qu'ils sont pour autant déliés de toute obligation envers leur institution, le législateur a établi certaines règles d'après-mandat auxquelles sont soumis les anciens titulaires de charges publiques.

Ainsi, au terme de l'exercice de leurs fonctions, les titulaires de charges publiques sont tenus de respecter certaines règles qui limitent la possibilité de mener des activités de lobbyisme. Ces règles d'après-mandat visent essentiellement à interdire trois types d'actions :

- interdiction de divulguer des renseignements confidentiels et de profiter indûment de l'exercice d'une fonction antérieure;
- interdiction d'agir à titre de lobbyiste-conseil;
- interdiction d'exercer toute activité de lobbyisme auprès de certains titulaires de charges publiques.

Chacune de ces interdictions peut être décrite comme suit :

Interdiction de divulguer des renseignements confidentiels et de profiter indûment de l'exercice d'une fonction antérieure : un ex-titulaire d'une charge publique ne peut divulguer des renseignements confidentiels ni donner des conseils fondés sur des renseignements non accessibles au public et obtenus dans le cadre de sa charge antérieure. Ces renseignements peuvent concerner l'institution dans laquelle il exerçait sa charge ou une institution avec laquelle il a eu des rapports officiels directs et importants au cours de l'année précédant la date où il a cessé d'être titulaire d'une charge publique.

Un ex-titulaire d'une charge publique ne peut par ailleurs tirer un avantage indu de la charge qu'il occupait antérieurement ni agir relativement à une procédure, négociation ou opération particulière à laquelle il a participé dans l'exercice ou à l'occasion de sa charge antérieure.

Cette interdiction s'applique à tous les ex-titulaires de charges publiques et demeure valide sans limite de temps.

⁷⁰ Loi sur le lobbyisme, art. 27.

Interdiction d'exercer des activités de lobbyingisme à titre de lobbyiste-conseil : les titulaires de charges publiques visés ne peuvent exercer, pour une période d'un ou de deux ans, des activités de lobbyingisme à titre de lobbyiste-conseil. Toutefois, sous certaines réserves prévues à la Loi, ils peuvent exercer à titre de lobbyiste d'entreprise ou d'organisation. Cette interdiction ne s'applique que si la personne a été titulaire d'une charge publique au moins un an au cours des deux années qui ont précédé la date où elle a cessé d'être titulaire d'une charge publique.

L'interdiction d'exercer des activités de lobbyingisme à titre de lobbyiste-conseil ne s'applique qu'aux anciens titulaires de charges publiques des institutions parlementaires ou gouvernementales. Elle ne s'applique pas aux anciens titulaires de charges publiques des institutions municipales. Elle ne s'applique pas non plus aux députés ou adjoints parlementaires qui n'ont pas occupé de fonctions ministérielles ou des fonctions de whip ou leader du gouvernement.

Interdiction d'exercer toute activité de lobbyingisme auprès de certains titulaires de charges publiques : pour une période d'un ou de deux ans, certains ex-titulaires ne peuvent faire des activités de lobbyingisme auprès d'un titulaire d'une charge publique exerçant ses fonctions au sein de la même institution parlementaire, gouvernementale ou municipale que celle dans laquelle cet ex-titulaire exerçait ses fonctions au cours de l'année précédant la fin de ses fonctions. Ils ne peuvent également faire du lobbyingisme auprès d'une institution parlementaire, gouvernementale ou municipale avec laquelle ils ont eu, toujours au cours de l'année précédant la fin de leurs fonctions, des rapports officiels, directs et importants.

Soulignons qu'au palier fédéral une interdiction d'agir comme lobbyiste pour certains anciens titulaires de charges publiques sera applicable lorsque la nouvelle Loi sur le lobbying entrera en vigueur. La durée de l'interdiction sera de cinq ans et non de deux ou un an comme au Québec. Toutefois, le Commissaire fédéral au lobbying aura le pouvoir d'exempter sur demande certains ex-titulaires de charges publiques de l'application de ces règles d'après-mandat⁷¹.

Le tableau qui suit résume les règles d'après-mandat applicables en vertu de la législation québécoise.

⁷¹ *Loi sur le lobbying*, art. 10.11, tel que modifié par l'article 75 de la *Loi sur la responsabilité*.

Les règles d'après-mandat

	Obligation de confidentialité et de ne pas profiter indûment de l'exercice d'une fonction antérieure	Interdiction d'agir comme lobbyiste-conseil	Interdiction d'exercer des activités de lobbying auprès des TCP de la même institution ou auprès d'une institution avec laquelle il y a eu des rapports officiels, directs et importants
	EX-TCP* visés	EX-TCP visés**	EX-TCP visés***
Obligation valide sans limite de temps	<ul style="list-style-type: none"> tous les ex-titulaires de charges publiques sont tenus au respect de ces obligations. 		
Interdiction valide pour une période de deux ans		<ul style="list-style-type: none"> ministre whip du gouvernement leader parlementaire du gouvernement 	<ul style="list-style-type: none"> ministre whip du gouvernement leader parlementaire du gouvernement maire et préfet membre du comité exécutif d'une municipalité ou d'une communauté métropolitaine président du conseil d'une communauté métropolitaine président d'arrondissement
Interdiction valide pour une période d'un an		<ul style="list-style-type: none"> membre du personnel de cabinet d'un ministre (autre qu'un employé de soutien) sous-ministre, sous-ministre adjoint ou associé secrétaire général, secrétaire général associé ou adjoint du Conseil exécutif secrétaire, secrétaire adjoint ou associé du Conseil du trésor 	<ul style="list-style-type: none"> membre du personnel de cabinet d'une personne pour qui la même interdiction est de deux ans (autre qu'un employé de soutien) sous-ministre, sous-ministre adjoint ou associé secrétaire général, secrétaire général associé ou adjoint du Conseil exécutif secrétaire, secrétaire adjoint ou associé du Conseil du trésor directeur général ou directeur général adjoint d'une municipalité ou d'une communauté métropolitaine secrétaire trésorier d'une municipalité régie par le Code municipal

* TCP : titulaires de charges publiques

** L'interdiction s'applique si la personne a été titulaire d'une charge publique au moins un an au cours des deux années qui ont précédé la date où elle a cessé d'être titulaire d'une charge publique.

*** L'interdiction vise toutes les institutions où l'ex-TCP a exercé ses fonctions dans l'année qui a précédé la date où il a cessé d'être TCP et les institutions avec lesquelles il a eu des rapports officiels, directs et importants dans l'année qui a précédé la date où il a cessé d'être TCP.

1.6.3 Les obligations du Code de déontologie des lobbyistes

Les modalités d'adoption du Code de déontologie des lobbyistes

Conformément à ses articles 36 à 38, la Loi sur le lobbyisme confie au Commissaire au lobbyisme le mandat d'adopter un code de déontologie édictant des normes de conduite applicables aux lobbyistes et prévoit la procédure qui doit mener à l'adoption d'un tel code.

Suivant la procédure prescrite par la Loi, le Commissaire a mené, à l'automne 2002, une consultation publique afin de le guider dans l'élaboration du Code de déontologie. De nombreux commentaires furent recueillis et pris en considération lors de la rédaction du projet de Code de déontologie. Ce projet fut transmis au président de l'Assemblée nationale et, en septembre 2003, la Commission parlementaire des finances publiques a tenu à son tour des auditions publiques à ce sujet. Le rapport final de la Commission parlementaire des finances publiques a été déposé à l'Assemblée nationale en novembre 2003. En février 2004, le Commissaire rendait publique sa réponse à ce rapport de la commission parlementaire et faisait connaître la version finale du Code de déontologie. Finalement, le Code de déontologie a été publié à la Gazette officielle du Québec le 18 février 2004 et il est entré en vigueur le 4 mars suivant⁷².

Les devoirs et obligations des lobbyistes

Les normes établies par le Code de déontologie⁷³ régissent tant la conduite qu'un lobbyiste doit avoir avec un titulaire d'une charge publique que celle qu'il doit avoir avec les autres lobbyistes ou avec le public. Le Code prévoit diverses règles assurant l'honnêteté, l'intégrité et le professionnalisme du lobbyiste.

Ainsi, le Code de déontologie précise que le lobbyiste doit exercer ses activités de lobbyisme dans le respect des institutions ainsi que des titulaires de charges publiques. Il doit en outre respecter le droit des personnes d'avoir accès en toute égalité à ces institutions.

Comme le précise le préambule du Code de déontologie, ce dernier, de pair avec les normes de conduite applicables aux titulaires de charges publiques, concourt, dans l'intérêt supérieur de la vie démocratique, à la préservation et au renforcement du lien de confiance des citoyens dans leurs institutions.

1.7 Les sanctions pénales, les mesures disciplinaires et la réclamation de la contrepartie

Conscient que la Loi sur le lobbyisme implique des changements substantiels dans les façons de faire des communications d'influence auprès des titulaires de charges publiques, le

⁷² On retrouvera sur le site Internet du Commissaire au lobbyisme tous les documents qui ont servi à la rédaction du code de déontologie : www.commissairelobby.qc.ca

⁷³ Le Code de déontologie est reproduit à l'annexe 4 du présent rapport.

Commissaire a davantage privilégié, au cours des cinq premières années d'application de la Loi, une approche de persuasion et d'accompagnement plutôt qu'une approche coercitive.

Toutefois, il ne fait pas de doute que la Loi sur le lobbyisme serait de peu d'effet si le législateur n'y avait pas prévu diverses mesures visant à en assurer le respect. Ainsi, trois types de recours distincts permettent d'assurer que les objectifs de transparence et de sain exercice des activités de lobbyisme ne demeureront pas que de simples vœux pieux dépendant de la seule bonne volonté des acteurs impliqués. Ces recours peuvent prendre la forme de sanctions pénales, de réclamation de la contrepartie reçue pour des activités ayant donné lieu à un manquement ou de mesures disciplinaires.

1.7.1 Les sanctions pénales

Énoncées aux articles 60 à 65 de la Loi, les dispositions relatives aux sanctions pénales prévoient, par exemple, que les infractions suivantes peuvent être passibles d'une amende de 500 \$ à 25 000 \$, amende qui est portée au double en cas de récidive :

- exercer une activité de lobbyisme sans être inscrit au registre des lobbyistes;
- contrevenir à une disposition de la Loi relative à la déclaration des activités de lobbyisme, à son renouvellement ou à sa mise à jour;
- présenter au registre des lobbyistes une déclaration ou un avis contenant un renseignement que la personne sait faux ou trompeur;
- pour les lobbyistes-conseils ou lobbyistes d'entreprise, exercer une activité de lobbyisme moyennant une contrepartie conditionnelle à l'obtention d'un résultat ou subordonnée au degré de succès de ses activités;
- pour les lobbyistes-conseils ou lobbyistes d'entreprise, exercer une activité de lobbyisme moyennant une contrepartie provenant d'une subvention ou d'un prêt du gouvernement, d'une municipalité ou d'un de leurs organismes;
- exercer une activité de lobbyisme en contravention aux règles d'après-mandat;
- contrevenir à une disposition du Code de déontologie des lobbyistes.

Constitue également une infraction le fait d'entraver l'action du Commissaire au lobbyisme ou d'une personne qu'il autorise à agir comme enquêteur ou inspecteur. Cette infraction est passible d'une amende de 500 \$ à 5 000 \$. De plus, sera passible d'une amende de 5 000 \$ à 25 000 \$ tout lobbyiste qui exerce ses activités en contravention d'une décision du Commissaire au lobbyisme interdisant son inscription sur le registre des lobbyistes ou ordonnant la radiation des inscriptions à ce registre.

Donner au Commissaire au lobbyisme le pouvoir de prendre des poursuites pénales

Tout en reconnaissant que les efforts déployés pour assurer le respect de la Loi ne doivent pas se limiter aux seules poursuites pénales, il faut néanmoins admettre que ces dernières demeurent parfois la voie à suivre lorsqu'un lobbyiste refuse de s'inscrire au registre des

lobbyistes ou encore de respecter les autres obligations que lui imposent la Loi et le Code de déontologie. En ce sens, les poursuites pénales peuvent jouer un rôle non négligeable dans la mise en œuvre de la Loi et du Code de déontologie.

Si la Loi sur le lobbyisme donne au Commissaire au lobbyisme, de sa propre initiative ou sur demande, le pouvoir de faire des enquêtes, elle ne l'autorise toutefois pas explicitement à prendre des poursuites pénales. Ainsi, conformément à l'article 43, le Commissaire soumet au Directeur des poursuites criminelles et pénales⁷⁴ tout rapport d'enquête dans lequel il constate qu'il y a eu manquement à une disposition de la Loi ou du Code de déontologie. Il appartient au Directeur des poursuites criminelles et pénales de décider des suites qui doivent être données au rapport d'enquête.

À ce jour, le Commissaire au lobbyisme a transmis au Directeur des poursuites criminelles et pénales huit rapports d'enquête concernant des activités de lobbyisme pour lesquelles des manquements à la Loi sur le lobbyisme ont été constatés. Six de ces huit rapports d'enquête ont, au 31 décembre 2007, donné lieu à l'émission de constats d'infraction. Des plaidoyers de culpabilité ont été enregistrés dans trois de ces dossiers.

Selon le Commissaire, le mandat de surveillance et de contrôle des activités de lobbyisme que lui a confié le législateur ne peut être assumé pleinement si on ne lui reconnaît pas expressément le pouvoir d'intenter lui-même une poursuite pénale lorsqu'il constate un manquement à la Loi ou au Code de déontologie des lobbyistes.

Donner au Commissaire au lobbyisme le pouvoir d'intenter des poursuites pénales serait une reconnaissance de l'autonomie dont il doit jouir dans l'exercice de ses fonctions et une garantie pour les citoyens de sa totale indépendance du pouvoir exécutif. Personne désignée par l'Assemblée nationale et relevant de l'autorité de cette dernière, le Commissaire devrait avoir tous les pouvoirs nécessaires pour assumer son mandat et être ainsi en mesure de rendre compte avec exhaustivité des résultats des activités menées pour assurer le respect des obligations auxquelles sont tenus les lobbyistes.

Dépendant du Directeur des poursuites criminelles et pénales, qui relève du pouvoir exécutif pour les suites qui sont données aux rapports d'enquête dans lesquels des manquements à la Loi ou au Code de déontologie ont été constatés, il est difficile de prétendre que le Commissaire au lobbyisme jouit de toute l'indépendance requise pour assurer le respect des obligations énoncées dans la Loi sur le lobbyisme.

Au cours des dernières années, le Commissaire a développé une connaissance et une expertise au sujet de l'encadrement juridique des activités de lobbyisme qui justifie amplement qu'on lui confie le pouvoir de prendre des poursuites pénales.

⁷⁴ Depuis l'entrée en vigueur en mars 2007 de la *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales* [L.R.Q. c. D-9.1.1], le Commissaire au lobbyisme doit transmettre au Directeur des poursuites criminelles et pénales, et non au Procureur général, les rapports d'enquête dans lesquels il constate qu'il y a eu manquement à une disposition de la Loi ou du Code de déontologie.

Tout comme le Directeur général des élections⁷⁵, qui est également une personne désignée par l'Assemblée nationale, le Commissaire au lobbyisme devrait donc avoir le pouvoir d'intenter une poursuite pénale pour une infraction prévue à Loi qu'il administre.

RECOMMANDATION 9

La Loi sur le lobbyisme devrait être modifiée afin d'y prévoir que le Commissaire au lobbyisme peut intenter une poursuite pénale pour une infraction prévue à la Loi sur le lobbyisme. En outre, l'article 43 de la Loi sur le lobbyisme devrait être modifié afin d'y retirer l'obligation pour le Commissaire au lobbyisme de transmettre au Directeur des poursuites criminelles et pénales tout rapport d'enquête dans lequel des manquements à la Loi ou au Code de déontologie sont constatés.

Le délai de prescription de un an

La Loi sur le lobbyisme ne fixe aucun délai de prescription particulier pour les infractions qui y sont décrites. Le délai de prescription établi par l'article 14 du Code de procédure pénale doit donc s'appliquer. Conformément à cette disposition, toute poursuite pénale se prescrit par un an à compter de la date de la perpétration de l'infraction. Toutefois, ajoute le deuxième alinéa de ce même article, la Loi peut fixer un délai différent ou fixer le point de départ de la prescription à la date de la connaissance de la perpétration de l'infraction ou à la date où se produit un événement déterminé par la Loi.

Manifestement, ce délai de prescription de un an pour les contraventions à la Loi sur le lobbyisme est trop court. Il rend le mécanisme de sanctions pénales inefficace et peu crédible. Considérant le fait qu'une infraction à la Loi sur le lobbyisme ne sera pas nécessairement constatée au moment même où elle est commise, la connaissance de la perpétration de l'infraction interviendra bien souvent alors que le délai de prescription est déjà écoulé. Et même si la connaissance de la perpétration de l'infraction a lieu à l'intérieur du délai de un an, le temps requis pour mener à bien l'enquête et émettre les constats d'infraction fera en sorte que le mécanisme de sanction sera en pratique inopérant.

Au niveau fédéral, la brièveté du délai de prescription pour entamer des poursuites est également une difficulté qui a été soulevée par la Commission d'enquête sur le programme des commandites et les activités publicitaires. Dans ses recommandations visant à rétablir l'imputabilité, la Commission a d'ailleurs recommandé que le délai de prescription pour mener des enquêtes et intenter des poursuites soit porté de deux ans à cinq ans à partir du moment où le Directeur de l'enregistrement des lobbyistes prend connaissance d'une infraction à la loi⁷⁶. Cette recommandation formulée par le juge Gomery a été retenue et la nouvelle Loi sur le lobbying, au paragraphe 3 de son article 14, prévoit maintenant qu'aucune poursuite par voie de procédure sommaire ne peut être engagée plus de cinq ans après la date où le Commissaire au lobbying a eu connaissance des éléments constitutifs de l'infraction et, en tout état de cause, plus de dix ans après la date de la prétendue perpétration.

⁷⁵ *Loi électorale*, L.R.Q., c. E-3.3, art. 569.

⁷⁶ Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, *Rétablir l'imputabilité – Recommandations*, février 2006, Recommandation 15, p. 191.

RECOMMANDATION 10

Tout comme le prévoit la Loi fédérale sur le lobbying, le Commissaire au lobbying propose donc que le délai de prescription pour prendre une poursuite pénale en vertu de la Loi sur le lobbying soit établi à cinq ans à compter de la connaissance de la perpétration de l'infraction et à pas plus de dix ans de la date de la perpétration de l'infraction.

L'interdiction d'exercer des activités de lobbying sans être inscrit au registre

L'article 25 prévoit que nul ne peut exercer des activités de lobbying auprès d'un titulaire d'une charge publique s'il n'est inscrit sur le registre des lobbyistes relativement à ces activités. Cette disposition soulève deux difficultés.

La première difficulté provient du fait que la Loi prévoit qu'un lobbyiste peut s'inscrire dans un délai de 30 ou 60 jours après le début de ses activités de lobbying. En pratique, un lobbyiste peut donc exercer des activités de lobbying même s'il n'est pas encore inscrit au registre.

La deuxième difficulté est liée à l'utilisation des mots « nul ne peut exercer des activités de lobbying ». Ainsi formulé, l'article 25 peut laisser croire que toute personne, qu'elle soit lobbyiste ou non, doit être inscrite au registre des lobbyistes, si elle exerce une activité de lobbying. Par exemple, un particulier qui demande pour lui-même l'émission d'un permis et fait des représentations à cet effet exerce, au sens de l'article 2 de la Loi, une activité de lobbying. Toutefois, les représentations faites à cet égard ne sont pas visées par la Loi car il n'agit pas en tant que lobbyiste.

RECOMMANDATION 11

Il est proposé que l'article 25 soit modifié afin d'y prévoir qu'un lobbyiste ne peut exercer des activités de lobbying auprès d'un titulaire d'une charge publique s'il n'est inscrit sur le registre relativement à ses activités dans les délais et selon les modalités prescrits par la Loi.

1.7.2 La réclamation de la contrepartie reçue par un lobbyiste

Conformément à l'article 58 de la Loi, le Procureur général peut, sur réception d'un rapport d'enquête du Commissaire au lobbying constatant qu'un lobbyiste manque de quelque façon que ce soit aux obligations qui lui sont imposées, réclamer de ce lobbyiste la valeur de la contrepartie qu'il a reçue ou qui lui est payable en raison des activités de lobbying ayant donné lieu au manquement. Cette mesure, conformément à l'article 59, se prescrit par trois ans à compter du manquement reproché. À ce jour, le Procureur général n'a pas exercé ce pouvoir de réclamation.

Quoique ce recours soit une mesure exceptionnelle, il peut être un moyen qui permet d'assurer une meilleure mise en œuvre des objectifs poursuivis par la Loi sur le lobbying. À ce titre, la possibilité d'entamer une procédure de réclamation de la contrepartie devrait

figurer parmi les outils auxquels le Commissaire peut avoir recours pour exercer son mandat de surveillance et de contrôle des activités de lobbying.

De plus, tout comme nous l'avons évoqué pour les poursuites pénales, l'indépendance du Commissaire au lobbying par rapport au pouvoir exécutif et plus particulièrement vis-à-vis le Procureur général serait mieux assurée si le Commissaire n'avait pas à transmettre ses rapports d'enquête au Procureur général lorsque la réclamation de la contrepartie est possible.

Finalement, le Commissaire considère qu'il devrait y avoir harmonisation entre les délais de prescription des mesures pénales et de la réclamation de la contrepartie. Si le législateur donne suite à la recommandation du Commissaire visant à établir, pour les poursuites pénales, un délai de prescription de cinq ans à compter de la connaissance de la perpétration d'une infraction et de pas plus de dix ans de la date de la perpétration de l'infraction, ces mêmes délais de prescription devraient être applicables pour la réclamation de la contrepartie.

RECOMMANDATION 12

Il est donc recommandé que l'article 58 de la Loi sur le lobbying soit modifié afin que soit confié au Commissaire au lobbying, plutôt qu'au Procureur général, la compétence de réclamer la valeur de la contrepartie qu'un lobbyiste a reçue ou qui lui est payable en raison d'activités menées en contravention à la Loi ou au Code de déontologie. L'article 59 pourrait également être modifié afin d'y prévoir un délai de prescription de cinq ans à compter de la connaissance du manquement et de pas plus de dix ans de la date du manquement.

1.7.3 Les mesures disciplinaires

Outre les sanctions pénales, des mesures disciplinaires peuvent être imposées aux lobbyistes qui ne se conforment pas à leurs obligations. Un lobbyiste doit cependant manquer de façon grave ou répétée à ses obligations avant que le Commissaire n'impose une mesure disciplinaire. Cette mesure peut se traduire par une interdiction de s'inscrire au registre des lobbyistes ou encore par une ordonnance de radiation de toute inscription sur ce registre relative au lobbyiste fautif. L'interdiction de s'inscrire au registre ou la radiation d'une inscription signifient que le lobbyiste visé ne pourra exercer des activités de lobbying auprès des titulaires de charges publiques. La durée de l'interdiction ou de la radiation ne peut excéder un an⁷⁷. Au cours des cinq premières années d'application de la Loi, aucune mesure disciplinaire n'a été imposée par le Commissaire.

Avant de prendre sa décision, le Commissaire doit informer le lobbyiste de son intention de lui interdire de s'inscrire au registre ou de radier une inscription déjà faite et lui donner les motifs sur lesquels il se fonde. Si l'action du Commissaire découle d'une plainte déposée au sujet du lobbyiste, il doit également informer ce lobbyiste de la teneur des plaintes qui le concernent. Le lobbyiste peut présenter ses observations et produire des documents pour

⁷⁷ Loi sur le lobbying, art. 53.

compléter son dossier⁷⁸. Cette mesure, conformément à l'article 59, se prescrit par trois ans à compter du manquement reproché.

Le lobbyiste peut interjeter appel de la décision du Commissaire devant un juge de la Cour du Québec. À moins qu'un juge n'en décide autrement, la décision du Commissaire n'est pas suspendue par l'appel. L'appel est entendu d'urgence, et la décision du juge de la Cour du Québec est sans appel⁷⁹.

Comme déjà recommandé pour les poursuites pénales et la réclamation de la contrepartie, il devrait y avoir harmonisation entre les différents délais de prescription.

RECOMMANDATION 13

Il est recommandé que le délai de prescription pour les mesures disciplinaires puisse être le même que celui qui est recommandé pour les poursuites pénales ou la réclamation de la contrepartie. Ce délai de prescription pourrait être de cinq ans à compter de la connaissance du manquement et de pas plus de dix ans de la date du manquement.

1.8 Le Commissaire au lobbyisme

Nommé par l'Assemblée nationale et relevant de son autorité, le Commissaire au lobbyisme a le mandat de surveiller et de contrôler les activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques⁸⁰. D'une durée de cinq ans, le mandat du Commissaire peut être renouvelé⁸¹. Le Commissaire prépare ses prévisions budgétaires annuelles et les soumet au Bureau de l'Assemblée nationale qui les approuve avec ou sans modification. Les membres du personnel du Commissaire sont nommés conformément à la Loi sur la fonction publique⁸².

Aux fins de l'exercice de ses fonctions, le Commissaire possède de vastes pouvoirs d'enquête et d'inspection⁸³. Comme nous l'avons vu précédemment, le Commissaire doit transmettre au Directeur des poursuites criminelles et pénales tout rapport d'enquête dans lequel il constate une violation de la Loi ou du code de déontologie. La Loi sur le lobbyisme ne prévoit pas que le Commissaire peut prendre des poursuites pénales. Toutefois, la Loi donne au Commissaire le pouvoir d'imposer des mesures disciplinaires si un lobbyiste manque de façon grave ou répétée aux obligations imposées par la Loi ou le code de déontologie⁸⁴.

Sur demande, le Commissaire peut également rendre des ordonnances de confidentialité, afin que ne soient pas divulgués des renseignements contenus dans une déclaration présentée aux fins d'inscription au registre des lobbyistes. Ces renseignements doivent concerner un projet

⁷⁸ *Id.*, art. 54.

⁷⁹ *Id.*, art. 57.

⁸⁰ *Id.*, art. 33.

⁸¹ *Id.*, art. 34.

⁸² *Id.*, art. 35.

⁸³ *Id.*, art. 39 à 42.

⁸⁴ *Id.*, art. 53 à 57.

d'investissement, et il doit être démontré que la divulgation de tels renseignements risquerait vraisemblablement de porter une atteinte sérieuse aux intérêts économiques ou financiers de ce client ou de cette entreprise⁸⁵.

Finalement, le Commissaire peut donner et publier des avis relativement à l'exécution, l'interprétation ou l'application de la Loi sur le lobbying, d'un règlement pris en application de cette Loi ou du code de déontologie. Ce pouvoir s'exerce toutefois sous réserve des questions qui sont de la compétence du conservateur du registre des lobbyistes⁸⁶.

1.8.1 Donner au Commissaire au lobbying un mandat d'éducation

Le Commissaire au lobbying a consacré de nombreux efforts aux activités d'information au cours des cinq dernières années. Comment, en effet, donner plein effet à la Loi si cette dernière demeure largement méconnue des principaux acteurs? Selon le Commissaire, dispenser de l'information sur la Loi est au cœur de sa mission. Changer des comportements requiert un effort important en matière de communication.

C'est pourquoi le Commissaire a inclus dans sa planification stratégique l'objectif de faire connaître aux lobbyistes la Loi et le Code de déontologie, d'informer les titulaires de charges publiques des enjeux et des effets de la Loi et de susciter l'intérêt de la population.

Ainsi, au cours des dernières années, le Commissaire a établi et mis en œuvre une stratégie de communication visant à informer les diverses clientèles concernées par la Loi. Afin que l'information puisse être mieux diffusée, ont donc été conçus plusieurs outils de communication, dont des dépliants et un site Internet offrant une formation en ligne. Quelques centaines d'activités de relations publiques ont été réalisées, dont des participations à des congrès, conférences ou salons, des publications d'articles dans des revues spécialisées, la tenue d'ateliers de formation, des rencontres d'information avec des titulaires de charges publiques, des entrevues accordées à des médias régionaux. Des canaux de communication ont été établis avec les répondants en éthique du gouvernement, des directeurs et des professeurs d'établissements d'enseignement supérieur et avec des représentants des réseaux des bibliothèques publiques du Québec.

Toutes ces activités de communication auront convaincu le Commissaire de l'importance que jouent la diffusion de l'information et la sensibilisation pour assurer le respect des objectifs de transparence et de sain exercice des activités de lobbying. Premiers acteurs visés par la

« Toutes ces activités de communication auront convaincu le Commissaire de l'importance que jouent la diffusion de l'information et la sensibilisation pour assurer le respect des objectifs de transparence et de sain exercice des activités de lobbying. »

Loi, les lobbyistes doivent pouvoir être joints pour les inviter à souscrire à leurs obligations. Il est tout aussi important de pouvoir rappeler aux titulaires de charges publiques les enjeux de la Loi et les informer des obligations que doivent respecter les lobbyistes lorsqu'ils exercent des communications d'influence

⁸⁵ *Id.*, art. 49 à 51.

⁸⁶ *Id.*, art. 52. On trouvera en annexe la liste des avis que le Commissaire a donnés au cours des cinq dernières années.

auprès d'eux. Finalement, l'information dispensée aux citoyens est tout aussi importante puisque la Loi leur reconnaît le droit de savoir qui cherche à exercer de l'influence auprès des institutions et qu'en fin de compte elle vise à maintenir et renforcer le lien de confiance entre le citoyen et les institutions publiques.

Au palier fédéral, la Loi sur le lobbying a été récemment amendée pour prévoir que le Commissaire au lobbying élabore et met en œuvre des programmes d'éducation relatifs aux exigences prévues par cette loi en vue de sensibiliser le public et en particulier les lobbyistes, leurs clients et les titulaires d'une charge publique⁸⁷. Selon le Commissaire au lobbyingisme, le législateur québécois devrait lui reconnaître explicitement un mandat de même nature.

RECOMMANDATION 14

Convaincu que la mise en œuvre de la Loi sur le lobbyingisme demeurera incomplète si des efforts additionnels ne sont pas consacrés à l'éducation des lobbyistes, des titulaires de charges publiques et des citoyens, le Commissaire au lobbyingisme recommande que la Loi soit amendée afin d'y inscrire clairement que le Commissaire a également pour mandat d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes d'éducation relatifs aux exigences de la Loi sur le lobbyingisme et du Code de déontologie des lobbyistes en vue de sensibiliser ses clientèles.

1.8.2 Le Commissaire au lobbyingisme devrait-il avoir la responsabilité du registre des lobbyistes?

Dans son rapport quinquennal, le ministre de la Justice recommande que la commission parlementaire qui tiendra des consultations publiques aborde la question des rôles respectifs de la Conservatrice du registre des lobbyistes et du Commissaire au lobbyingisme. Plus particulièrement, le ministre recommande que soit étudiée l'opportunité de confier au Commissaire, plutôt qu'à la Conservatrice, la tenue du registre des lobbyistes⁸⁸.

Comme le précise le ministre de la Justice, au moment de l'adoption de la Loi, en 2002, la décision de confier la responsabilité de la tenue du registre des lobbyistes à l'Officier de la publicité des droits personnels et réels mobiliers a été prise en raison de son expérience et de son expertise qui lui permettait de mettre en place ce registre dans des délais très courts et au meilleur coût possible.

Pour le ministre de la Justice, le partage de responsabilités que prévoit la Loi sur le lobbyingisme entraîne des difficultés, dont de la confusion auprès des clientèles qui confondent bien souvent les rôles respectifs de la Conservatrice et du Commissaire. Le ministre de la Justice explique comme suit les difficultés soulevées par le régime institué par la Loi :

⁸⁷ *Op.cit.*, note 53, art. 4.2 (2).

⁸⁸ Rapport du ministre de la Justice, *op.cit.*, note 3, p. 26.

« Ce partage de responsabilités entre la Conservatrice et le Commissaire au lobbyisme entraîne des difficultés. En effet, si ce mode de gestion facilitait au départ la mise en œuvre du registre et, par conséquent, l'application de la Loi, on peut s'interroger maintenant sur la nécessité de maintenir un tel partage. Pour les lobbyistes et les titulaires de charges publiques, il existe deux sources d'information, généralement complémentaires, parfois redondantes. De plus, ce mode de gestion sème de la confusion, car les lobbyistes et les titulaires de charges publiques ont tendance à confondre les rôles respectifs de la Conservatrice et du Commissaire. Pour la Conservatrice, les interprétations de la Loi que fait le Commissaire l'amènent à faire des modifications – parfois lourdes de conséquences – au système mis en place, dont elle est seule à rendre compte. Pour le Commissaire, enfin, l'outil mis en place peut ne pas être toujours adapté à ses besoins⁸⁹. »

Ainsi, selon le ministre de la Justice, « sur le plan de l'efficacité, de l'efficience et de l'imputabilité, il apparaît que le transfert de responsabilité du registre au Commissaire au lobbyisme favoriserait davantage l'objectif de transparence défini dans la Loi⁹⁰. »

Tout comme le ministre de la Justice, le Commissaire au lobbyisme a pu constater que le partage actuel des responsabilités entre son organisme et la Conservatrice du registre peut créer de la confusion auprès des lobbyistes et des titulaires de charges publiques. Cette confusion existe également auprès des citoyens qui peuvent difficilement départager les responsabilités de chacun.

Le Commissaire reconnaît également que l'outil mis en place par la Conservatrice, quels qu'en soient les mérites, n'est pas toujours adapté à ses besoins. Ainsi, tel que conçu, le registre rend difficile l'analyse du phénomène du lobbyisme dans la société québécoise. Repérer certaines informations peut parfois devenir un exercice fastidieux car il faut souvent consulter plusieurs déclarations pour obtenir le renseignement recherché. En outre, l'information que contient le registre ne permet pas, par exemple, de connaître le nombre de lobbyistes inscrits ni le nombre de mandats en cours de réalisation auprès de chacune des institutions visées.

Selon le Commissaire, le registre ne répond pas toujours non plus aux besoins des lobbyistes, des titulaires de charges publiques et des citoyens. Au cours des dernières années, le Commissaire a proposé à la Conservatrice de nombreuses améliorations afin de pallier les lacunes observées.

La Conservatrice du registre a donné suite à plusieurs de ces recommandations. Ainsi, un mécanisme de contrôle *a priori* de la conformité des déclarations des lobbyistes a permis d'améliorer considérablement la qualité des informations contenues dans ces déclarations. L'introduction dans le registre d'un outil de recherche plus performant, l'accès à de l'information relative aux inscriptions récentes, l'établissement d'un hyperlien avec le registre

⁸⁹ *Idem*, p. 24.

⁹⁰ *Idem*.

des entreprises et l'utilisation de formulaires simplifiés pour les lobbyistes sont d'autres exemples des améliorations apportées au cours des dernières années.

Toutefois, le registre n'est toujours pas un outil aussi convivial qu'il devrait l'être. Pour les lobbyistes, les modalités d'inscription sont complexes. L'obligation d'obtenir préalablement une clé de signature auprès d'un notaire pour s'inscrire au registre est fortement décriée. Cette mesure de sécurité, qui peut être justifiée pour un registre tel celui des droits personnels et réels mobiliers, devrait être abolie. Il est possible d'assurer la sécurité des transactions sans avoir recours à cette technologie⁹¹.

Pour les titulaires de charges publiques et les citoyens, la consultation du registre peut être laborieuse, car aucun outil ne leur permet d'accéder rapidement et de façon exhaustive à l'information recherchée. Finalement, la présentation de l'information contenue au registre fait en sorte que cet outil est peu attrayant pour l'utilisateur.

En somme, pour le Commissaire, le transfert de responsabilité du registre des lobbyistes pourrait comporter les avantages suivants :

- éliminer la confusion auprès des lobbyistes, des titulaires de charges publiques et des citoyens quant aux rôles respectifs joués par le Commissaire au lobbyisme et la Conservatrice du registre des lobbyistes;
- mettre en place les mesures qui permettraient au Commissaire d'avoir un registre qui répond à ses besoins en matière de surveillance et de contrôle des activités de lobbyisme et qui faciliteraient l'atteinte de l'objectif de transparence que vise la Loi sur le lobbyisme;
- apporter au registre les modifications qui en feraient un outil convivial à la fois pour les lobbyistes, les titulaires de charges publiques et les citoyens;
- assurer une plus grande cohérence entre les activités d'inscription au registre et celles de surveillance et de contrôle des activités de lobbyisme.

Un tel transfert de responsabilité ne peut évidemment se faire sans que soient préalablement réalisées une analyse exhaustive des impacts à l'égard des ressources humaines, financières et matérielles qui seraient nécessaires et une étude des impacts opérationnels.

L'expertise du Commissaire au lobbyisme en matière de gestion de registres publics ne peut se comparer à celle que possède la Conservatrice du registre des lobbyistes. En outre, l'organisation administrative du registre est intégrée à la structure de la Direction des registres et de la certification du ministère de la Justice, et la Conservatrice peut compter sur le support d'une Direction des technologies et des ressources informationnelles. Le Commissaire au lobbyisme ne peut compter sur le support d'aucune structure administrative expérimentée dans le domaine des technologies de l'information. Cet obstacle n'est certes pas insurmontable, mais il engendrera des coûts qu'il ne faudrait pas sous-estimer.

⁹¹ La section 2.2.4 aborde plus en détail les modalités d'enregistrement au registre des lobbyistes.

Outre les coûts récurrents liés au fonctionnement du registre, le Commissaire estime que de nombreuses améliorations devraient y être apportées. Décrites ci-dessus, ces améliorations pourraient également impliquer des coûts de développement non négligeables.

Par ailleurs, le rapport du ministre précise qu'au 31 mars 2007, l'équivalent de 0,5 emploi régulier et de 2 emplois occasionnels de la Direction des registres et de la certification étaient consacrés à la tenue du registre. Le rapport ajoute que l'organisation du registre bénéficie également des services de conseil et de soutien de plusieurs autres services ou directions. Toutefois, il ne précise pas combien de ressources humaines sont effectivement consacrées à la gestion du registre des lobbyistes. Quant aux ressources financières qui assurent son fonctionnement, le rapport d'activités de la Conservatrice du registre des lobbyistes pour l'année 2006-2007 indique qu'elles s'élevaient à 1 406 000 \$ pour l'année 2005-2006 et à 959 100 \$ pour l'année 2006-2007⁹².

L'analyse de coûts devrait permettre d'évaluer les enjeux financiers qui sont en cause. Cette analyse devrait également inclure les coûts requis pour améliorer le registre actuel et en faire la promotion.

Sans ces éléments d'information, le Commissaire au lobbyisme peut difficilement porter un jugement définitif sur la proposition du ministre de la Justice de lui transférer la responsabilité du registre des lobbyistes. Toutefois, pour le Commissaire, il est indéniable que le registre doit faire l'objet de profondes modifications, et l'intérêt à prendre la relève de la Conservatrice du registre des lobbyistes dépend largement des moyens qui lui seront donnés pour assurer la continuité et apporter ces modifications.

1.8.3 Prévoir des règles d'intérim en cas d'absence, d'empêchement d'agir ou de vacance du poste de Commissaire au lobbyisme

Si la Loi sur le lobbyisme énonce les règles qui doivent être suivies pour la nomination, la démission et la destitution du Commissaire au lobbyisme, elle est toutefois muette quant aux règles applicables en cas d'absence, d'empêchement d'agir ou de vacance au poste de Commissaire. Dans l'éventualité où le Commissaire serait absent ou empêché d'agir pour cause de maladie, de décès, de démission ou pour toute autre raison, l'institution qu'il dirige se retrouverait devant une impasse puisque, conformément à la Loi, plusieurs décisions doivent être prises par le Commissaire. Aucune règle d'intérim n'étant prévue, le fonctionnement du bureau du Commissaire pourrait être paralysé jusqu'à ce que l'Assemblée nationale nomme un nouveau Commissaire.

Ce silence du législateur ne vise que le Commissaire au lobbyisme. En effet, parmi les personnes désignées de l'Assemblée nationale, tant le Directeur général des élections, que le Protecteur du citoyen et le Vérificateur général ont, dans leur loi constitutive, des règles qui assurent la continuité des activités de leur organisme en cas de leur absence ou empêchement d'agir ou à la suite de leur démission.

⁹² Ministère de la Justice, Direction des registres et de la certification, *Registre des lobbyistes – Rapport d'activités 2006-2007*, p. 25.

Ainsi, en cas d'absence ou d'empêchement d'agir ou à la suite d'une démission du vérificateur général, le président de l'Assemblée nationale peut, avec l'accord du premier ministre et du chef de l'opposition officielle, désigner l'un des vérificateurs généraux adjoints comme Vérificateur général pour assurer l'intérim⁹³. Quant au Protecteur du citoyen, il peut être remplacé par l'un des deux vice-protecteurs désigné par le gouvernement⁹⁴, alors que le Directeur général des élections pourra être remplacé, pour une période n'excédant pas six mois, par une personne désignée par le gouvernement, après que ce dernier aura consulté les partis politiques autorisés représentés à l'Assemblée nationale⁹⁵.

RECOMMANDATION 15

Il est recommandé que la Loi sur le lobbyisme soit modifiée afin d'y prévoir des règles d'intérim en cas d'absence ou d'empêchement d'agir du Commissaire au lobbyisme ou à la suite d'une démission de ce dernier de son poste.

1.8.4 Modifier les règles d'immunité du Commissaire et de ses employés

L'article 40 de la Loi prévoit que le Commissaire et toute personne qu'il autorise spécialement à enquêter sont, pour les fins de l'enquête, investis des pouvoirs et de l'immunité des Commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête. Quant à l'article 42, il précise que les personnes autorisées par le Commissaire à agir comme inspecteur ne peuvent être poursuivies en justice en raison d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions. L'article 40 prévoit une immunité pour les seuls actes posés dans le cadre d'une enquête alors que l'article 42 ne couvre que les actes posés par des inspecteurs.

Tout comme pour le Vérificateur général, le Directeur général des élections, le Protecteur du citoyen, les membres de la Commission d'accès à l'information, les membres de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et les personnes qui accomplissent un acte en vertu de la Loi sur l'Assemblée nationale, la Loi devrait prévoir que le Commissaire au lobbyisme ne peut en aucun temps être poursuivi pour une omission ou un acte posé de bonne foi dans l'exercice de ses fonctions. Les membres du personnel du Commissaire devraient également être couverts par cette immunité.

RECOMMANDATION 16

Il est donc proposé que la Loi soit modifiée pour y ajouter que le Commissaire et les membres de son personnel ne peuvent être poursuivis pour une omission ou un acte posé de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

⁹³ *Op. cit.*, note 46, art. 15.

⁹⁴ *Loi sur le Protecteur du citoyen*, L.R.Q., c. P-32, art. 7.

⁹⁵ *Op. cit.*, note 75, art. 483.

1.8.5 Prévoir une obligation de prêter serment pour le Commissaire au lobbyisme

L'article 33 de la Loi sur le lobbyisme énonce diverses modalités liées à la nomination du Commissaire au lobbyisme. Toutefois, contrairement au Directeur général des élections, au Protecteur du citoyen et au Vérificateur général, le Commissaire n'a pas l'obligation, avant de commencer à exercer ses fonctions, de prêter serment devant le Président de l'Assemblée nationale. Tout comme les autres personnes désignées par l'Assemblée nationale, le Commissaire au lobbyisme devrait être appelé à prêter serment. Ainsi, le Commissaire devrait déclarer sous serment qu'il remplira ses fonctions avec honnêteté, impartialité et justice et qu'il ne révélera pas, sans y être dûment autorisé, les renseignements obtenus dans l'exercice de ses fonctions.

RECOMMANDATION 17

La Loi sur le lobbyisme devrait être amendée afin d'y prévoir que le Commissaire au lobbyisme doit, avant de commencer l'exercice de ses fonctions, prêter serment devant le Président de l'Assemblée nationale.

PARTIE 2 - BILAN ET PERSPECTIVES

Quel bilan dresser au terme de cinq années de mise en œuvre de la Loi sur le lobbyisme? Au 31 décembre 2007, 1 189 lobbyistes étaient inscrits au registre des lobbyistes. S'il faut souligner que de nombreux lobbyistes respectent leurs obligations, on doit néanmoins constater, tout comme le fait le ministre de la Justice dans son rapport quinquennal⁹⁶, que le nombre de lobbyistes inscrits ne reflète pas l'ampleur du phénomène du lobbyisme. Cinq années d'application de la Loi ne suffisent toutefois pas pour porter un jugement définitif sur l'atteinte des objectifs de transparence et de sain exercice des activités de lobbyisme.

Tout en reconnaissant que des efforts considérables devront être consentis pour assurer une meilleure transparence des activités de lobbyisme au cours des prochaines années, il faut admettre qu'un chemin important a été parcouru. Ainsi, la pertinence d'encadrer les activités de lobbyisme est rarement remise en question par les lobbyistes ou les titulaires de charges publiques. Nos efforts doivent donc davantage porter sur les modalités de mise en œuvre de la Loi que sur la redéfinition des objectifs poursuivis par cette dernière.

La deuxième partie du rapport du Commissaire poursuit un double objectif : d'abord dresser un bilan des cinq premières années d'application de la Loi sur le lobbyisme et, ensuite, proposer diverses actions qui pourraient être entreprises pour assurer une meilleure atteinte des objectifs de transparence et de sain exercice des activités de lobbyisme.

2.1 La surveillance et le contrôle des activités de lobbyisme : état des lieux

Entré en fonction le 5 août 2002, le Commissaire au lobbyisme a consacré les premiers mois de son mandat à la constitution d'une équipe habilitée à le seconder dans ses fonctions de surveillance et de contrôle des activités de lobbyisme. Au 31 mars 2007, les effectifs du Commissaire s'établissaient à 25 postes, dont 20 occupés par du personnel régulier et 5 par du personnel occasionnel. Pour l'année 2007-2008, le Bureau de l'Assemblée nationale a alloué au Commissaire des crédits de 2 640 500 \$.

À l'automne 2002, le Commissaire a mis en branle le processus qui a mené, en février 2004, à l'adoption du Code de déontologie des lobbyistes. Rappelons que le législateur avait prévu que le Commissaire devait, au plus tard le 180^e jour suivant son entrée en fonction, remettre un projet de Code de déontologie au président de l'Assemblée nationale, ce qui fut fait.

En 2004, le Commissaire au lobbyisme a adopté un plan stratégique pour les années 2004-2007. Intitulé *Vers une confiance plus grande dans nos institutions politiques et administratives*, ce plan stratégique comporte les quatre orientations suivantes :

- Surveiller et contrôler les activités de lobbyisme eu égard aux objectifs et aux obligations de transparence et d'éthique découlant de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes.

⁹⁶Rapport du ministre de la Justice, *op.cit.*, note 3, p. 12.

- Cerner davantage la pratique du lobbyisme et développer une meilleure connaissance du phénomène.
- Faire connaître aux lobbyistes les objectifs de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes, informer les titulaires de charges publiques des enjeux et des effets de la Loi et susciter l'intérêt de la population.
- Développer une organisation performante en appui sur son personnel et sur les valeurs qui guident l'administration publique.

Ces quatre orientations qui guident les interventions du Commissaire au lobbyisme visent un objectif bien simple : assurer le meilleur respect possible de la Loi sur le lobbyisme et du Code de déontologie des lobbyistes. Le bilan qui suit retrace les principales réalisations du Commissaire au lobbyisme pour les cinq premières années de mise en œuvre de la Loi. Ce bilan est suivi d'une analyse du nombre d'inscriptions au registre des lobbyistes de novembre 2002 au 31 décembre 2007.

2.1.1 Les activités du Commissaire au lobbyisme

Au chapitre des activités liées directement à la surveillance et au contrôle des activités de lobbyisme, le Commissaire, au cours de ses cinq premières années d'activités, a mené 864 activités de vérification et transmis 8 rapports d'enquête⁹⁷ au Procureur général ou au Directeur des poursuites criminelles et pénales⁹⁸. Par ailleurs, le Commissaire a rendu 21 décisions concernant une demande d'ordonnance de confidentialité.

De nombreuses activités ont également été menées afin de mieux comprendre le phénomène du lobbyisme et de faire connaître la Loi et le Code de déontologie des lobbyistes.

Les activités de vérification

Pour les premières années de mise en œuvre de la Loi sur le lobbyisme, le Commissaire a privilégié une approche de persuasion et d'accompagnement plutôt qu'une approche coercitive. Cette approche de persuasion et d'accompagnement s'appuie sur un constat évident : la Loi sur le lobbyisme implique des changements profonds dans les façons de faire des communications d'influence auprès des titulaires de charges publiques. Avant de mettre en branle un processus de répression à l'encontre d'un lobbyiste, le Commissaire s'est donc assuré que ce lobbyiste connaissait les obligations qui lui incombent en vertu de la Loi sur le lobbyisme.

Les vérifications ont pour objet de s'assurer du respect des règles établies et d'amener les lobbyistes à se conformer à leurs obligations de transparence et de sain exercice de leurs activités de lobbyisme. Le tableau qui suit dénombre les activités de vérification menées d'août 2002 à mars 2007. Les années 2002-2003 et 2003-2004 ont donné lieu à peu

⁹⁷ Les données relatives aux rapports d'enquête sont à jour au 31 décembre 2007.

⁹⁸ Depuis mars 2007, le Directeur des poursuites criminelles et pénales assume certaines fonctions autrefois dévolues au Procureur général, *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales*, L.R.Q., c. D-9.1.1.

d'activités, ces années étant davantage consacrées à la mise sur pied d'une Direction de la vérification et des enquêtes et à la détermination d'un cadre juridique et opérationnel.

Les activités de vérification

2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Total
1	15	278	267	319	864

Les activités de vérification visent principalement à s'assurer que les personnes concernées s'inscrivent au registre des lobbyistes, ou encore que les inscriptions déjà contenues au registre sont conformes à la Loi. La Direction de la vérification et des enquêtes mène également un programme de vérification qui vise à s'assurer que certains lobbyistes appartenant à des groupes cibles respectent leurs obligations de s'inscrire au registre des lobbyistes. Certaines activités de vérification ont pour objet de donner suite aux signalements acheminés au Commissaire⁹⁹ ou encore d'assurer un suivi des inscriptions qui sont refusées par la Conservatrice du registre parce que jugées non conformes. Le tableau suivant dresse un portrait des différentes activités de vérification.

L'objet des activités de vérification

Objet des activités de vérification	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Total
• Vérifier, à la lumière de l'actualité, si des personnes, entreprises ou organisations doivent s'inscrire au registre des lobbyistes	168	71	162	401
• Vérifier la conformité des inscriptions au registre des lobbyistes	68	133	46	247
• Vérifier si des personnes, entreprises ou organisations faisant partie de groupes cibles doivent s'inscrire au registre des lobbyistes	42	60	88	190
• Autres (suivi des inscriptions refusées par la Conservatrice, cas particuliers, vérifications découlant de signalements)	0	3	23	26
Total	278	267	319	864

Contrairement à ce que certains lobbyistes croient¹⁰⁰, les activités de vérification n'ont pas principalement pour objet d'intervenir auprès des lobbyistes déjà inscrits. Plus de 70 % des activités de vérification visent à retracer des personnes, entreprises ou organisations qui ne sont pas inscrites au registre des lobbyistes et à les informer de leurs obligations. Procéder à un tel dépistage n'est pas nécessairement chose aisée, puisque les lobbyistes ne font pas partie d'un groupe facilement identifiable.

⁹⁹ Depuis l'entrée en vigueur de la Loi, 27 signalements ont été faits auprès du Commissaire. Ces données ne sont pas comptabilisées dans les tableaux sur les activités de vérification et l'objet de ces activités.

¹⁰⁰ Martine Hébert, *op.cit.*, note 30, p. 18.

Au cours des trois exercices financiers précédents, 247 activités de vérification ont eu pour objet de vérifier la conformité des inscriptions au registre des lobbyistes. Ce nombre ne représente que 29 % de l'ensemble des activités de vérification. Par ailleurs, il est tout à fait normal que le Commissaire assure un certain suivi des inscriptions du registre des lobbyistes puisque ces dernières doivent être tenues à jour. Ce suivi peut avoir pour objet d'inviter un lobbyiste à renouveler son inscription ou encore à déclarer une modification, tel, par exemple, l'ajout d'un nouveau mandat de lobbyisme.

Sans les efforts déployés pour les activités de vérification, on ne recenserait certainement pas aujourd'hui plus de 1 200 lobbyistes inscrits au registre.

Les enquêtes et les poursuites pénales

Si le Commissaire a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu manquement à la Loi ou au Code de déontologie, il peut autoriser la tenue d'une enquête. Au terme de l'enquête, si les faits confirment qu'il y a eu manquement à la Loi et que les éléments de preuve permettent de soutenir cette conclusion, le rapport d'enquête est transmis au Directeur des poursuites criminelles et pénales qui, en vertu de la Loi, est celui qui peut entreprendre une poursuite pénale.

À ce jour, huit rapports d'enquête faisant état de 47 infractions à la Loi ont été transmis au Procureur général ou au Directeur des poursuites criminelles et pénales¹⁰¹. Six de ces huit rapports d'enquête ont donné ouverture à la signification de 25 constats d'infraction à sept lobbyistes. Trois d'entre eux ont enregistré un plaidoyer de culpabilité.

Au cours de l'année 2004-2005, le Commissaire a transmis un premier rapport d'enquête au Procureur général. Les conclusions de ce rapport d'enquête ont amené le Procureur général à signifier des constats d'infraction à un avocat exerçant des activités de lobbyisme auprès de titulaires de charges publiques du ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles. Cet avocat n'était pas inscrit au registre des lobbyistes. Un plaidoyer de culpabilité a été enregistré par l'avocat lobbyiste relativement à cinq chefs d'accusation. Des amendes et des frais de 3 105 \$ ont dû être acquittés par le contrevenant. Soulignons que la poursuite pénale intentée par le Procureur général du Québec constituait une première au Canada pour un manquement à une loi encadrant des activités de lobbyisme.

Deux rapports d'enquête ont été transmis au Procureur général du Québec pour l'année 2005-2006. Ces rapports l'ont également amené à signifier des constats d'infraction. Le premier rapport concernait un promoteur immobilier ayant exercé des activités de lobbyisme auprès de la Ville de Québec sans s'être enregistré au registre des lobbyistes. Ce lobbyiste a enregistré un plaidoyer de culpabilité et a dû payer une amende et des frais s'élevant à 1 890 \$. Le deuxième rapport transmis au Procureur général signalait des infractions de même nature, mais visant cette fois la présidente-directrice générale de l'Association des ingénieurs-conseils du Québec pour des activités de lobbyisme menées auprès du ministère des Transports et d'Hydro-Québec. Dans ce dernier cas, un plaidoyer de culpabilité a été

¹⁰¹ Comme déjà précisé, depuis mars 2007, le Directeur des poursuites criminelles et pénales assume certaines fonctions autrefois dévolues au Procureur général, *op.cit.*, note 98.

enregistré relativement à deux chefs d'accusation. Des amendes et des frais de 1 260 \$ ont dû être acquittés par la contrevenante.

Pour l'exercice financier 2006-2007, le Commissaire a transmis au Procureur général trois rapports d'enquête dont deux ont donné ouverture à la signification de constats d'infractions. Dans l'une de ces affaires, l'enquête portait sur des activités de lobbyisme menées auprès de titulaires de charges publiques du ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine, responsables du dossier de la petite enfance et des services de garde. Deux constats d'infraction ont été signifiés au lobbyiste qui a enregistré un plaidoyer de non-culpabilité.

Finalement, au cours de l'exercice financier actuel, deux rapports d'enquête ont été à ce jour transmis au Directeur des poursuites criminelles et pénales. L'un de ces rapports d'enquête a amené le Directeur des poursuites criminelles et pénales à émettre un constat d'infraction.

Les ordonnances de confidentialité

Faisant suite à certaines inquiétudes soulevées lors de l'étude du projet de loi sur le lobbyisme, le législateur a confié au Commissaire le pouvoir d'émettre des ordonnances de confidentialité. Conformément à l'article 49 de la Loi, le Commissaire peut donc rendre une ordonnance visant à masquer des informations contenues dans une inscription au registre des lobbyistes. Toutefois, le législateur a encadré l'exercice de ce pouvoir de façon très stricte. Une ordonnance ne peut être rendue que si les conditions suivantes sont respectées :

- les renseignements concernent un projet d'investissement du client d'un lobbyiste-conseil ou d'un lobbyiste d'entreprise;
- la divulgation risquerait vraisemblablement de porter une atteinte sérieuse aux intérêts économiques ou financiers de ce client ou de cette entreprise.

L'ordonnance de confidentialité a une durée de six mois. À la demande de la personne intéressée, cette ordonnance peut être prolongée pour une période que détermine le Commissaire.

Le tableau qui suit compile les statistiques pour les années 2002-2003 à 2007-2008.

Statistiques sur les ordonnances de confidentialité

Ordonnances de confidentialité	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	Cumulatif (au 31 déc. 2007)
Nombre total de demandes reçues	26	1	1	0	0	2	30
Ordonnances rendues	1	6	0	0	0	0	7
Ordonnances refusées	6	7	1	0	0	0	14
Demandes retirées	6	0	1	0	0	0	7
Demandes à l'étude	13	1	-	0	0	2	2
Ordonnances renouvelées	0	2	0	0	0	0	2
Avis autorisant la levée de confidentialité	0	5	2	0	0	0	7

Comment expliquer le faible nombre de demandes d'ordonnance de confidentialité pour les dernières années? Les premières années d'application de la Loi ont démontré que peu de demandes satisfaisaient aux critères établis par le législateur. Sans la démonstration que la divulgation des renseignements concerne un projet d'investissement et qu'elle risquerait vraisemblablement de porter une atteinte sérieuse aux intérêts économiques ou financiers du client ou de l'entreprise, le Commissaire ne peut donner une suite favorable à la demande. C'est donc sur la base d'un régime d'exception à la règle de la transparence que le législateur a consenti à rendre confidentielles certaines informations relatives aux activités de lobbyisme. Le Commissaire doit rendre ses décisions en référence aux exigences dictées par le législateur et aux preuves présentées par le demandeur. L'analyse des demandes qui lui sont soumises doit également tenir compte de l'intérêt public.

Comprendre ce qu'est le lobbyisme

Assumer le mandat de surveillance et de contrôle des activités de lobbyisme oblige le Commissaire à cerner la pratique du lobbyisme et à développer une meilleure connaissance du phénomène. Le défi est de taille puisque les activités de lobbyisme peuvent s'exercer auprès d'une multitude d'organismes publics et qu'elles peuvent viser un grand nombre de décisions rendues par ces organismes.

À cette fin, le Commissaire a, au cours des cinq premières années d'application de la Loi, privilégié les actions suivantes :

- **Intervenir auprès des titulaires de charges publiques afin de mieux connaître leurs activités et leur offrir le soutien requis.** Le Commissaire et des membres de son équipe ont rencontré les directions de l'ensemble des ministères et de plusieurs organismes gouvernementaux. De nombreuses activités de sensibilisation ont également été réalisées

auprès des institutions municipales. Rappelons que la Loi sur le lobbyisme ne crée pas d'obligation pour les titulaires de charges publiques. Il n'en demeure pas moins qu'elle vise, entre autres, à rendre plus transparents les processus décisionnels de l'administration publique et à maintenir ou accroître le lien de confiance entre les citoyens et leurs institutions. En ce sens, la Loi sur le lobbyisme a certainement des effets importants sur les titulaires de charges publiques de ces institutions.

- **Dresser la carte du lobbyisme.** Outre son travail de sensibilisation auprès des titulaires de charges publiques, le Commissaire a également fait le pari qu'en connaissant d'abord la nature et la portée des décisions prises par les titulaires de charges publiques il sera plus facile ensuite d'identifier les activités de lobbyisme et ceux qui les exercent.

Prendre la mesure de l'ampleur du phénomène du lobbyisme permettra, à terme, de dresser la *carte du lobbyisme*, c'est-à-dire de dresser un portrait des lieux où se concentrent les activités de lobbyisme. À cette fin, est recensé dans les lois et règlements l'ensemble des décisions qui peuvent être prises par un organisme et qui peuvent effectivement donner ouverture à des activités de lobbyisme. Au terme de cette analyse, le Commissaire est en mesure d'indiquer à l'organisme la nature et l'ampleur des activités de lobbyisme qui peuvent y être menées, de formuler des recommandations visant à assurer une saine gestion des relations qu'entretient cet organisme avec des lobbyistes ou encore de préciser quels processus décisionnels sont manifestement visés par la Loi.

À ce jour, les travaux du Commissaire ont principalement porté sur les activités de l'Autorité des marchés financiers, du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, du Curateur public, du ministère des Ressources naturelles et de la Faune et du ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine, du ministère des Transports, de la Société de l'assurance automobile du Québec, du ministère du Revenu et de Services Québec. Dans la réalisation de ce mandat, le Commissaire souligne l'intérêt soutenu des titulaires de charges publiques et leur excellente collaboration.

- **Comprendre le phénomène du lobbyisme tant ici qu'ailleurs dans le monde.** À cette fin, le Commissaire a pris les initiatives suivantes : maintien de relations avec ses homologues fédéral et provinciaux; participation aux activités du *Council on Government Ethics Laws* (COGEL), organisme nord-américain qui regroupe les dirigeants des institutions responsables de l'éthique gouvernementale, de l'encadrement des lobbyistes, du contrôle du financement des partis politiques et de l'accès aux documents des organismes publics; participation à des colloques sur l'éthique, le lobbyisme et le droit à l'information; participation à des travaux d'un groupe d'experts de l'Organisation de coopération et de développement économiques; collaboration à la nouvelle chaire sur la démocratie et les institutions parlementaires, chaire mise sur pied par l'Assemblée nationale en collaboration avec l'Université Laval.
- **Évaluer les effets de la Loi.** Depuis l'exercice financier 2004-2005, le Commissaire a lancé une démarche d'évaluation de programme relativement aux effets de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. À ce jour, le comité mis en place à cette fin a déterminé des critères d'évaluation, établi les indicateurs disponibles et les données

manquantes et choisi des méthodes de collecte de données. Cet exercice s'avère particulièrement complexe puisque l'évaluation porte sur un domaine d'activité qui est nouveau. Ainsi, le Commissaire a dû créer de toutes pièces des indicateurs, aucun précédent ne pouvant le guider à cet égard et la seule indication du nombre d'inscriptions au registre des lobbyistes ne constituant pas un indice suffisant.

- **Mettre au point et alimenter un outil de veille intégrée et de gestion de l'information sur le lobbyisme (VIGIL).** Depuis l'année 2005-2006, des travaux de développement ont permis la mise en œuvre de la première phase du concept de veille intégrée et de gestion des informations sur le lobbyisme (VIGIL). L'implantation d'un logiciel de gestion des relations avec la clientèle (CRM) constitue le premier jalon de la démarche en vue de doter le Commissaire au lobbyisme d'un système lui permettant de recueillir et d'exploiter des données sur les activités de lobbyisme exercées dans les différentes sphères de l'administration publique. Le CRM servira de plate-forme à l'élaboration prochaine des outils d'analyse de risque en vue de cibler plus efficacement les interventions du Commissaire au lobbyisme.

Faire connaître la Loi et le Code de déontologie

Faire connaître la Loi sur le lobbyisme et le Code de déontologie tant aux lobbyistes, qu'aux titulaires de charges publiques et aux citoyens requiert des efforts considérables. La stratégie de communication du Commissaire doit prendre en compte la diversité de sa clientèle et l'étendue des activités de lobbyisme. Au cours des dernières années, le Commissaire a notamment porté une attention particulière aux éléments suivants :

- Des canaux de communication ont été établis avec les répondants en éthique du gouvernement, avec des directeurs et des professeurs d'établissements d'enseignement supérieur et avec des représentants des réseaux des bibliothèques publiques du Québec.
- Plus de 455 activités de relations publiques ont été réalisées : participation à des congrès ou salons, publication d'articles dans des revues spécialisées, tenue d'ateliers de formation, conférences et rencontres avec des titulaires de charges publiques.
- La conception de plusieurs outils de communication a facilité la diffusion de l'information relative à la Loi. Cinq dépliants ont été produits. Plus de 72 000 documents d'information ont été distribués au cours de congrès ou de rencontres diverses. Depuis 2007, une infolettre, envoyée à plus de 4 000 personnes, est publiée quatre fois par an et est accessible sur le site Internet du Commissaire.
- Un site Web, entièrement refondu et enrichi en 2006, constitue également une source importante d'information pour les lobbyistes, les titulaires de charges publiques et les citoyens. Ce site intègre un questionnaire d'autoévaluation pour permettre à une personne de déterminer si elle est soumise ou non au respect de la Loi. Un module d'autoformation interactif est également accessible à partir de ce site Web. Signalons que le site Web du Commissaire au lobbyisme a récemment remporté deux prix internationaux : un certificat *Standard of Excellence* dans la catégorie « Government » du concours *Web Award* de la *Web Marketing Association* et un prix *Silver Winner* dans la catégorie « Government » aux *W³ Awards*, une compétition internationale organisée par l'*International Academy of Visual Arts*.

- Plus d'une centaine de demandes de renseignements en provenance des journalistes de la presse écrite et électronique ont été traitées. Les relations avec la presse ont été particulièrement fertiles dans les municipalités visitées par le Commissaire.

Depuis 2004, plus de 5 400 personnes susceptibles d'exercer des activités de lobbyisme ont été directement jointes dans le cadre de diverses activités de relations publiques. Par ailleurs, des activités de sensibilisation ont permis d'informer près de 5 700 titulaires de charges publiques œuvrant tant dans les institutions parlementaires que dans les institutions gouvernementales et municipales. Finalement, de nombreux citoyens ont été individuellement sensibilisés au fait qu'ils ont le droit de savoir qui cherche à influencer les décideurs publics.

2.1.2 Le registre des lobbyistes : près de 1 200 lobbyistes inscrits

Dans son rapport quinquennal, le ministre de la Justice présente l'évolution du nombre de lobbyistes entre 2002 et 2007. Le tableau qui suit reproduit les données du rapport du ministre et les complète avec celles, plus récentes, qui sont compilées par le Commissaire :

Évolution du nombre de lobbyistes entre 2002 et 2007

(Nombre de nouvelles inscriptions par année)¹⁰²

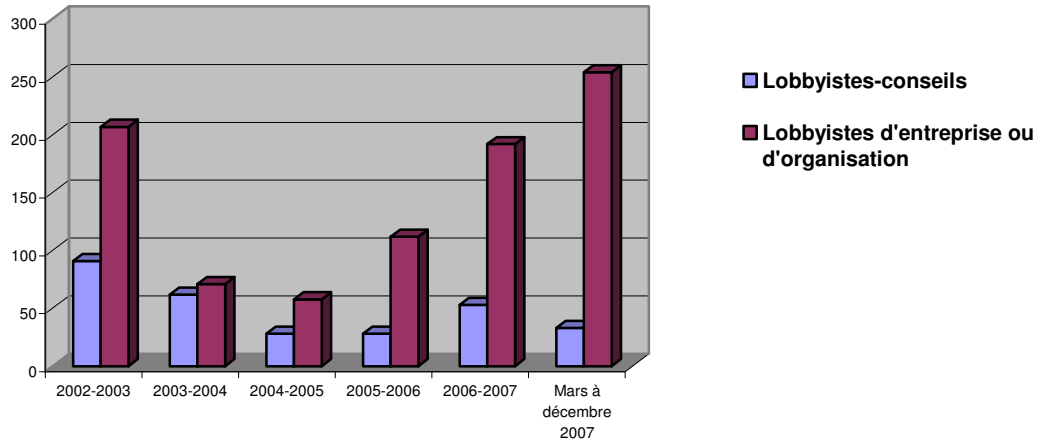
	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Mars à décembre 2007*	Total
Lobbyistes-conseils	91	62	28	28	53	33	295
Lobbyistes d'entreprise ou d'organisation	207	71	58	112	192	254	894
Total	298	133	86	140	245	287	1189

* Les données pour mars à décembre 2007 ont été compilées par le Commissaire au lobbyisme.

Comme le démontre le graphique suivant, qui reprend les chiffres du tableau précédent, le nombre de lobbyistes-conseils inscrits au registre est bien inférieur au nombre de lobbyistes d'entreprise ou d'organisation.

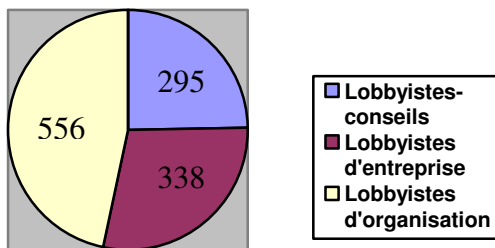
¹⁰² Ce tableau compile le nombre de nouveaux lobbyistes inscrits chaque année. Un lobbyiste déjà inscrit une année n'est donc pas réinscrit l'année suivante ou les années subséquentes.

Comparaison entre le nombre de lobbyistes-conseils et le nombre de lobbyistes d'entreprise ou d'organisation inscrits au registre des lobbyistes entre 2002 et 2007

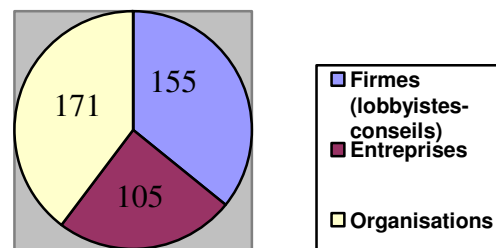


Ainsi, au 31 décembre 2007, 1 189 lobbyistes étaient inscrits au registre des lobbyistes. De ce nombre, 295 sont des lobbyistes-conseils, 556 des lobbyistes d'organisation et 338 des lobbyistes d'entreprise. Les données inscrites au registre indiquent que les 295 lobbyistes-conseils travaillent pour 155 firmes de relations publiques, de relations gouvernementales ou des firmes d'avocats, d'ingénieurs ou d'autres professionnels. Quant aux 556 lobbyistes d'organisation, ils interviennent au nom de 171 organisations alors que les 338 lobbyistes d'entreprise agissent pour 105 entreprises.

Répartition du nombre de lobbyistes au 31 décembre 2007



Nombre de firmes, d'entreprises ou d'organisations au 31 décembre 2007



Toujours au 31 décembre 2007, 678 lobbyistes avaient au moins un mandat en cours de réalisation auprès d'un titulaire d'une charge publique. De ce nombre, 116 sont des lobbyistes-conseils, 325 des lobbyistes d'organisation et 237 des lobbyistes d'entreprise. Quant au nombre de mandats actifs au 31 décembre 2007, il s'élevait à 968. Les lobbyistes-conseils réalisaient à cette date 308 mandats, les lobbyistes d'organisation 461 mandats et les lobbyistes d'entreprise 171.

**Nombre de lobbyistes ayant au moins un mandat actif au 31 décembre 2007
et nombre de mandats par groupe de lobbyistes**

	Nombre de lobbyistes ayant au moins un mandat actif au 31 déc. 2007	Nombre de mandats par groupe de lobbyistes
Lobbyistes-conseils	116	312
Lobbyistes d'organisation	325	460
Lobbyistes d'entreprise	237	196
Total	678	968

Avec 1 189 lobbyistes inscrits au registre des lobbyistes, dont 678 avaient au moins un mandat actif au 31 décembre 2007, on doit dresser le constat qu'un nombre appréciable de lobbyistes respectent leurs obligations d'inscription. En outre, les données pour l'année 2006-2007 et la tendance récente des derniers mois laissent clairement entrevoir une hausse marquée du nombre d'inscriptions, hausse qu'il est possible d'attribuer en bonne partie aux efforts de sensibilisation et de vérification du Commissaire.

« ... les données pour l'année 2006-2007 et la tendance récente des derniers mois laissent clairement entrevoir une hausse marquée du nombre d'inscriptions, hausse qu'il est possible d'attribuer en bonne partie aux efforts de sensibilisation et de vérification du Commissaire. »

Certes, le nombre d'inscriptions au registre des lobbyistes pourrait être plus élevé. Il y a manifestement une sous-inscription pour les lobbyistes-conseils. Si les professionnels qui se qualifient de conseillers en relations gouvernementales ou en relations publiques semblent davantage souscrire à leurs obligations d'inscription au registre, il faut toutefois reconnaître que de nombreux autres professionnels, tels des avocats, comptables, architectes, urbanistes ou membres d'autres ordres professionnels, ne s'identifient pas spontanément comme lobbyistes. Pourtant, plusieurs de leurs interventions auprès des institutions sont clairement des activités de lobbyisme.

De plus, plusieurs grandes entreprises exercent vraisemblablement des activités de lobbyisme sans être inscrites au registre. Il en va de même pour certains ordres et regroupements professionnels qui font des activités de lobbyisme.

Les données disponibles pour la dernière année laissent croire que les efforts déployés au cours des cinq dernières années portent ses fruits et que la Loi sera de plus en plus respectée. Bien sûr, il ne faut pas baisser la garde. Au contraire, il faut intensifier les activités d'information, de vérification et d'enquête.

Puisque la Loi commande un changement de culture majeur qui nécessite la mobilisation de l'ensemble des acteurs, il faut s'attendre à ce que le processus donne graduellement les résultats escomptés.

« Puisque la Loi commande un changement de culture majeur qui nécessite la mobilisation de l'ensemble des acteurs, il faut s'attendre à ce que le processus donne graduellement les résultats escomptés. »

Mais le changement de culture qu'entraîne la Loi sur le lobbyisme et le temps requis pour atteindre les objectifs de transparence ne peuvent expliquer à eux seuls la faiblesse du nombre d'inscriptions au registre des lobbyistes. La prochaine section identifie les facteurs qui peuvent expliquer pourquoi certains lobbyistes, parfois par ignorance ou négligence, refusent de se conformer aux obligations que leur impose la Loi sur le lobbyisme et quelles actions pourraient être entreprises pour assurer un meilleur respect de cette Loi.

2.2 Assurer une meilleure atteinte des objectifs de transparence et de sain exercice des activités de lobbyisme

Outre le fait que la Loi sur le lobbyisme ne soit en vigueur que depuis cinq ans, d'autres facteurs peuvent expliquer pourquoi nombre de lobbyistes n'ont pas encore intégré les exigences de la Loi à leur pratique professionnelle.

Dans son rapport quinquennal, le ministre de la Justice souligne plus particulièrement cinq facteurs qui seraient à l'origine du non-respect de la Loi par certains lobbyistes¹⁰³ :

- l'ignorance des dispositions de la Loi et de son champ d'application;
- la perception négative du lobbyisme qui subsiste dans la société et même parmi ceux faisant des activités qualifiées de lobbyisme dans la Loi;
- la crainte du lobbyiste de nuire à son client en divulguant ses activités;
- l'interprétation de certains termes de la Loi;
- le faible risque de sanction, notamment en raison de la difficulté de démasquer les contrevenants.

À ces facteurs pointés par le ministre de la Justice, le Commissaire au lobbyisme croit opportun d'en ajouter cinq autres qui peuvent également expliquer pourquoi l'objectif de transparence des activités de lobbyisme n'est pas encore pleinement atteint :

- la règle de transparence ne s'applique pas à toutes les organisations à but non lucratif;
- les modalités d'inscription au registre des lobbyistes sont complexes;
- certains groupes importants (ordres professionnels, chambres de commerce et autres associations) n'ont pas été le relais qu'ils auraient dû être compte tenu que cette loi impose des obligations nouvelles à certains de leurs membres;
- bien des institutions gouvernementales n'ont pas intégré dans leurs relations avec les lobbyistes des pratiques qui prennent en compte la Loi sur le lobbyisme;
- les municipalités ne se sentent pas interpellées par les obligations qu'impose la Loi aux lobbyistes.

¹⁰³ Rapport du ministre de la Justice, *op.cit.*, note 3, p. 12.

Pour atteindre de meilleurs résultats, diverses solutions peuvent être envisagées. Tant l'action du Commissaire au lobbyisme et de la Conservatrice du registre des lobbyistes que l'engagement des lobbyistes et des titulaires de charges publiques sont essentiels pour garantir une meilleure transparence des activités de lobbyisme.

Comme le souligne le ministre de la Justice, le non-respect de la Loi par certains lobbyistes engendre chez ceux qui la respectent un sentiment d'iniquité. Il faut également rappeler que violer la Loi sur le lobbyisme, c'est également nier le droit qu'ont les citoyens de savoir qui cherche à exercer de l'influence auprès des décideurs publics et à quel sujet. Cette violation du droit à l'information et l'absence de transparence qui en découle ne font que perpétuer les préjugés qui affligent les professionnels du lobbyisme. Cet état de fait renforce le sentiment que les décisions sont parfois prises derrière des portes closes et qu'elles ne favorisent alors que des intérêts particuliers. Comment alors contrer le cynisme des citoyens envers leurs institutions?

Plusieurs actions sont proposées pour assurer une meilleure atteinte des objectifs de transparence et de sain exercice des activités de lobbyisme. C'est la combinaison de l'ensemble de ces actions qui permettra de susciter une adhésion plus grande de la part des lobbyistes.

Le tableau qui suit recense les divers facteurs qui peuvent expliquer pourquoi l'objectif de transparence des activités de lobbyisme n'est pas pleinement atteint. Il dresse également la liste des actions qui devraient être entreprises pour favoriser une plus grande transparence des activités de lobbyisme.

**Actions visant à favoriser une meilleure transparence
des activités de lobbyisme**

Facteurs qui expliquent l'inobservation de la Loi (Rapport du ministre de la Justice)	Actions à entreprendre
<ul style="list-style-type: none"> • Méconnaissance de la Loi • Perception négative du lobbyisme • Crainte de nuire au client • Interprétation de certains termes de la Loi 	<ul style="list-style-type: none"> • Intensifier les activités de communication pour mieux faire connaître la Loi et pour réaffirmer la légitimité du lobbyisme • Réaffirmer l'importance du principe de la transparence des activités de lobbyisme • Clarifier, au besoin, l'interprétation de certains termes de la Loi
<ul style="list-style-type: none"> • Faible risque de sanctions 	<ul style="list-style-type: none"> • Intensifier les activités de vérification et d'enquête • Donner au Commissaire le pouvoir de prendre des poursuites pénales • Allonger les délais de prescription
Autres facteurs qui expliquent l'inobservation de la Loi (selon le Commissaire au lobbyisme)	Actions à entreprendre
<ul style="list-style-type: none"> • La transparence : un principe qui ne s'applique pas aux activités d'influence de tous les organismes à but non lucratif 	<ul style="list-style-type: none"> • Assujettir tous les organismes à but non lucratif
<ul style="list-style-type: none"> • Les modalités d'inscription au registre des lobbyistes sont complexes 	<ul style="list-style-type: none"> • Simplifier les modalités d'inscription au registre des lobbyistes
<ul style="list-style-type: none"> • Le manque d'appui de certains groupes importants (ordres professionnels, chambres de commerce...) 	<ul style="list-style-type: none"> • Convaincre ces groupes de souscrire aux obligations de la Loi et de l'importance du rôle qu'ils peuvent jouer auprès de leurs membres lobbyistes
<ul style="list-style-type: none"> • L'absence de pratiques bien établies par les institutions gouvernementales pour la gestion des relations avec les lobbyistes 	<ul style="list-style-type: none"> • Amener les institutions gouvernementales à prendre fait et cause pour la Loi de façon concrète
<ul style="list-style-type: none"> • Des municipalités qui ne se sentent pas interpellées 	<ul style="list-style-type: none"> • Réfléchir à la façon de mieux tenir compte de la réalité des municipalités

2.2.1 Intensifier les activités de communication

La Loi sur le lobbyisme ne confie pas au Commissaire la responsabilité d'informer les lobbyistes, les titulaires de charges publiques et les citoyens. Malgré ce silence du législateur et le fait que le Commissaire n'ait pas les ressources financières pour mener de vastes campagnes de sensibilisation dans les médias, beaucoup d'efforts ont été consacrés, au cours des cinq dernières années, à faire connaître la Loi.

Or, comment assurer le respect de la Loi sans informer les lobbyistes de leurs obligations? Comment garantir la transparence des activités de lobbyisme si les titulaires de charges publiques ignorent les obligations de ceux qui tentent de les influencer? Comment concrétiser l'existence du droit de savoir qui cherche à influencer les institutions publiques si les citoyens ne savent pas qu'ils peuvent consulter le registre des lobbyistes?

Assurer une meilleure transparence des activités de lobbyisme serait un objectif inatteignable

« ... le Commissaire au lobbyisme estime essentiel qu'on lui confie explicitement un mandat d'éducation auprès des lobbyistes, des titulaires de charges publiques et de la population, et que les ressources nécessaires à la réalisation d'un tel mandat lui soient octroyées. »

si aucun effort n'était consenti à faire connaître la Loi. Voilà pourquoi le Commissaire au lobbyisme estime essentiel qu'on lui confie explicitement un mandat d'éducation auprès des lobbyistes, des titulaires de charges publiques et de population, et que les ressources nécessaires à la réalisation d'un tel mandat lui soient octroyées.

Informer pour faire connaître la Loi et contrer la perception négative du lobbyisme

Plusieurs lobbyistes négligent d'inscrire leurs activités au registre tout simplement parce qu'ils ignorent qu'ils agissent à ce titre. D'autres perçoivent le lobbyisme comme une activité suspecte à laquelle ils ne veulent surtout pas être associés. Ainsi, un avocat qui représente un client pour convaincre un titulaire d'une charge publique de modifier une loi ou un règlement estime parfois qu'il ne fait que son travail d'avocat. L'ingénieur qui, au nom de son client ou de l'entreprise qui l'emploie, tente d'influencer une décision relative à l'attribution d'un certificat d'autorisation en matière environnementale ne se perçoit pas spontanément comme un lobbyiste. Ces lobbyistes qui s'ignorent doivent être informés qu'ils ont l'obligation d'inscrire leurs activités de lobbyisme au registre.

La connotation péjorative qui colle au lobbyisme doit être contrée par une information adéquate. Tenter d'influencer les décisions publiques n'a rien d'illégal et est tout à fait légitime. Les activités de lobbyisme favorisent une meilleure connaissance des enjeux et de la diversité des intérêts sans laquelle les décisions pourraient être moins bien fondées.

Toutefois, la légitimité du lobbyisme repose sur la transparence des activités d'influence et

« Donner ses lettres de noblesse au lobbyisme ne sera donc possible que si les lobbyistes souscrivent à leurs obligations et respectent le droit des citoyens de savoir qui cherche à exercer des activités d'influence et à quel sujet. »

sur le respect des règles déontologiques. Donner ses lettres de noblesse au lobbyisme ne sera donc possible que si les lobbyistes souscrivent à leurs obligations et

respectent le droit des citoyens de savoir qui cherche à exercer des activités d'influence et à quel sujet.

Interlocuteurs privilégiés des lobbyistes, les titulaires de charges publiques doivent également connaître les obligations de leurs vis-à-vis. Dans une étude réalisée à la demande du Commissaire par Steve Jacob et Jean-François Bélanger, il est démontré que les titulaires de charges publiques connaissent de façon inégale la Loi. Un sondage réalisé par ces chercheurs auprès de 511 titulaires de charges publiques permet de constater ce qui suit :

- Plus de 75 % des titulaires de charges publiques qui œuvrent au niveau provincial ou au sein d'une municipalité de plus de 100 000 habitants connaissent la Loi.
- Seulement 44 % des titulaires de charges publiques qui œuvrent dans les municipalités de moins de 10 000 habitants disent connaître la Loi¹⁰⁴.

Le travail d'information auprès des titulaires de charges publiques doit donc être poursuivi. Ce travail d'information doit porter non seulement sur les exigences de la Loi mais également sur le caractère légitime des activités de lobbyisme. En effet, toujours selon l'étude de Jacob et Bélanger, 29 % des titulaires de charges publiques sondés considèrent que le lobbyisme n'est pas une activité légitime¹⁰⁵.

Les activités d'information du Commissaire doivent également s'étendre auprès des citoyens, particulièrement auprès de ceux qui sont intéressés à contribuer à la vie démocratique. À cet égard, des efforts doivent être déployés dans les régions du Québec et joindre plus spécifiquement les citoyens. Ces derniers doivent connaître l'existence du registre des lobbyistes, outil fondamental à la reconnaissance de leur droit de savoir qui cherche à exercer de l'influence auprès des institutions publiques. Les citoyens doivent également être invités à porter à l'attention du Commissaire les activités de lobbyisme qui ne font l'objet d'aucune inscription au registre.

Réaffirmer l'importance du principe de la transparence des activités de lobbyisme

Pour certains lobbyistes, nous dit le ministre de la Justice, il y aurait une crainte de nuire au client en divulguant les activités de lobbyisme¹⁰⁶. Cette crainte peut être fondée sur deux motifs : divulguer les activités de lobbyisme pourrait nuire à la réalisation de projets et à la compétitivité du client ou encore divulguer que des activités sont menées pour influencer une décision serait mal perçu par ceux qui en seraient informés.

En ce qui concerne la crainte liée à la mise en péril de projets ou à la compétitivité des entreprises, le législateur a prévu que le Commissaire au lobbyisme peut émettre des ordonnances de confidentialité. La Loi fixe cependant des conditions pour l'émission de ces ordonnances : seuls les projets qui impliquent un investissement sont visés et la divulgation

¹⁰⁴ Steve Jacob, Jean-François Bélanger, *Les activités de lobbyisme et leur encadrement au Québec : état des lieux et perception auprès des titulaires de charges publiques*, 16 avril 2007, Institut d'éthique appliquée, Université Laval, p. 16.

¹⁰⁵ *Idem.*, p. 11.

¹⁰⁶ Rapport du ministre de la Justice, *op.cit.*, note 3, p. 12.

des activités de lobbyisme liées à ce projet risquerait vraisemblablement de porter une atteinte sérieuse aux intérêts financiers ou économiques du client.

Quant à la crainte de nuire au client par la seule divulgation des activités de lobbyisme, elle traduit bien la culture du secret qui demeure encore bien ancrée, et le fait que la légitimité des activités de lobbyisme, malgré sa reconnaissance par le législateur, ne suffit pas nécessairement pour convaincre les lobbyistes eux-mêmes.

Pour amoindrir la crainte de nuire au client, il importe de réaffirmer aux lobbyistes et à leurs clients l'importance du principe de la transparence des activités de lobbyisme.

Lorsqu'un lobbyiste entreprend des démarches auprès d'un organisme public, il doit accepter que ces démarches fassent partie du domaine public¹⁰⁷. C'est parce qu'il intervient auprès de l'État ou de l'une de ses composantes que le lobbyiste a des obligations de divulgation. La Loi sur le lobbyisme n'est pas une simple loi tatillonne qui impose une formalité d'enregistrement. Si elle oblige à rendre publiques les activités de lobbyisme, c'est d'abord et avant tout pour rendre effectif le droit de savoir qui cherche à exercer de l'influence auprès des décideurs publics. Le fondement de ce droit réside dans la nature même des décisions : il s'agit de décisions qui doivent être rendues dans l'intérêt public, au terme d'un processus qui doit refléter les valeurs fondamentales de l'administration publique.

La transparence des activités de lobbyisme est également une règle de bonne gouvernance qui

« Connaître la décision rendue par une institution publique ne suffit plus : le citoyen doit pouvoir savoir comment cette décision a été élaborée et quelles ont été les influences qui ont pu être exercées. »

permet aux citoyens de mieux comprendre les processus décisionnels des administrations publiques. C'est donc autant la transparence des activités de lobbyisme que vise la Loi que la transparence des processus décisionnels. Connaître la décision rendue par une

institution publique ne suffit plus : le citoyen doit pouvoir savoir comment cette décision a été élaborée et quelles ont été les influences qui ont pu être exercées.

Clarifier l'interprétation de certains termes de la Loi

Au cours des cinq dernières années, le Commissaire au lobbyisme a émis, comme la Loi l'y autorise, neuf avis relativement à l'exécution, l'interprétation ou l'application de la Loi sur le lobbyisme. Ces avis, dont on retrouve la liste en annexe, ont porté sur plusieurs termes de la Loi. Le Commissaire entend bien évidemment avoir recours à son pouvoir de donner des avis pour clarifier l'interprétation de la Loi lorsque requis.

¹⁰⁷ Voir l'arrêt *Re Gillis and Chairman of the New Brunswick Electric Power Commission*, [1981] 130 D.L.R. (3d) « 558. Ordonnant que soient rendus publics en vertu de loi d'accès à l'information de cette province, les termes d'un contrat entre une entreprise privée et le gouvernement provincial, la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick affirmait ce qui suit : " If a person or firm wishes to keep their contracts secret, then such should not do business with the provincial Government. What a government does is public business as it is the money of the public which is being expended." »

2.2.2 Intensifier les activités de vérification et d'enquête

À ce jour, les nombreuses activités de vérification réalisées par le Commissaire et les enquêtes qui ont mené à la signification de constats d'infraction à quatre lobbyistes fautifs ont sans contredit conduit de nombreux lobbyistes à inscrire leurs activités au registre des lobbyistes. Le Commissaire entend, au cours des prochaines années, intensifier ses activités de vérification et d'enquête.

Considérant les nombreuses mesures de sensibilisation mises en place, le développement d'outils de gestion de l'information concernant les activités de lobbyisme et l'acquisition de connaissances plus précises sur les lieux où se font les activités d'influence, il va de soi que les enquêtes menant à des poursuites pénales devraient être plus nombreuses au cours des prochaines années. Il ne s'agit pas de troquer l'approche d'accompagnement et de persuasion pour celle de la coercition mais bien de s'assurer que l'une et l'autre de ces approches jouent un rôle complémentaire.

Malgré une intensification des activités d'enquête, certaines difficultés demeureront toujours présentes. Ainsi, identifier des lobbyistes fautifs requiert une enquête minutieuse et complexe. D'abord, les lobbyistes n'appartiennent pas à un groupe de personnes facilement identifiable. Ils peuvent, par exemple, agir à titre de professionnels ou d'employés d'une entreprise ou d'une organisation et ils ne s'affichent pas nécessairement comme étant des lobbyistes. De plus, l'enquête doit, aux fins des poursuites pénales, permettre de recueillir les faits qui démontrent hors de tout doute qu'il y a eu une communication avec un titulaire d'une charge publique et que cette communication avait pour objet d'influencer l'une des décisions visée par l'article 2 de la Loi. Recueillir les éléments de preuve qui donneront ouverture à la signification de constats d'infraction requiert donc inévitablement la collaboration des institutions visées par les activités de lobbyisme. Sans cette collaboration, le Commissaire ne peut mener à bien ses enquêtes.

À ces difficultés s'ajoute celle du délai de prescription de un an. Ce délai court à compter de la perpétration de l'infraction et non à compter de la connaissance des faits. Manifestement, ce délai de un an est beaucoup trop court pour donner une réelle portée à la possibilité de prendre des poursuites pénales pour assurer l'observation de la Loi. Donner suite à la recommandation du Commissaire de porter le délai de prescription à cinq ans à compter de la date de la connaissance de la perpétration de l'infraction permettrait incontestablement d'accroître le respect de la Loi¹⁰⁸.

Toujours dans l'objectif d'assurer un meilleur respect de la Loi, le Commissaire croit également que le législateur devrait lui confier la responsabilité de prendre lui-même des poursuites pénales à l'encontre des lobbyistes fautifs¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Voir la section 1.7.1 du présent rapport, p. 54.

¹⁰⁹ *Idem.*, p. 54.

2.2.3 Assujettir certains organismes à but non lucratif

Rappelons que seules les organisations constituées à des fins patronales, syndicales ou professionnelles ou les organisations dont les membres sont majoritairement des entreprises à but lucratif doivent inscrire au registre les lobbyistes à leur emploi. Aucune obligation d'inscription au registre des lobbyistes n'est prévue pour les groupes d'intérêt qui interviennent dans les domaines philanthropiques ou caritatifs, de la santé, de l'environnement, de la culture, de la religion, etc. Au Canada, seules la loi québécoise et la loi albertaine prévoient de telles exclusions.

Peut-on croire que certains lobbyistes refusent de s'inscrire au registre des lobbyistes au motif que la Loi sur le lobbyisme, en excluant de son application de nombreux organismes à but non lucratif, est inéquitable envers eux? Le Commissaire peut comprendre le sentiment d'iniquité qui est ressenti par plusieurs et qui est souligné dans une étude produite par Martine Hébert¹¹⁰.

Comment accepter en effet que les démarches visant, par exemple, à influencer le contenu d'un projet de loi en matière d'environnement doivent être inscrites au registre si elles sont initiées par une entreprise alors que les démarches visant ce même projet de loi et faites auprès des mêmes fonctionnaires ne seront l'objet d'aucune mesure de transparence si elles sont initiées par un groupe d'intérêt dans le domaine de l'environnement?

Outre l'iniquité qu'engendre cette situation, elle rend plus complexe et plus confuse pour les titulaires de charges publiques la détermination des obligations de leurs interlocuteurs. En effet, un titulaire d'une charge publique qui rencontre un groupe d'intérêt devra d'abord connaître son statut juridique avant de pouvoir savoir si ce groupe doit ou non inscrire ses activités au registre des lobbyistes.

Il n'est pas question de reprendre ici toute l'argumentation développée au sujet de l'assujettissement de certains organismes à but non lucratif¹¹¹ si ce n'est pour rappeler que la Loi ne devrait pas s'appliquer uniquement aux organisations qui ont une vocation économique ou professionnelle. En assujettissant un plus grand nombre d'OBNL, le législateur donnerait une plus grande portée au droit de savoir qui cherche à exercer de l'influence auprès des institutions publiques et assurerait un système d'encadrement des activités de lobbyisme plus juste pour l'ensemble des lobbyistes. Il est d'ailleurs intéressant de noter que nombre de ces organisations qui sont exclues du champ d'application de la loi québécoise s'inscrivent à Ottawa.

¹¹⁰ *Op.cit.*, note 30, p. 20.

¹¹¹ Section 1.3.3, p. 35.

2.2.4 Simplifier les modalités d'enregistrement au registre des lobbyistes

De l'avis de plusieurs lobbyistes les modalités d'enregistrement constituent un irritant majeur. Conformément à la procédure mise en place, et prescrite notamment par le Règlement sur le registre des lobbyistes¹¹², le lobbyiste qui souhaite s'inscrire au registre par voie électronique doit préalablement obtenir des bclés de signature électronique auprès d'un prestataire de services de certification d'identification, c'est-à-dire auprès d'un notaire reconnu comme agent de vérification de l'identité par le Conseil du trésor.

Cette procédure, dont le coût atteint quelques centaines de dollars, oblige le lobbyiste à rencontrer un notaire pour établir son identité. Lorsque cette formalité est accomplie, le lobbyiste peut, par voie électronique, enregistrer sa déclaration et ses avis de modification sans frais. Si le lobbyiste opte pour une déclaration faite sur support papier, des droits de 150 \$ sont exigibles pour toute déclaration initiale ou déclaration de renouvellement d'une inscription¹¹³.

La complexité et les coûts de la procédure pour un enregistrement par voie électronique en rebutent plus d'un, et le Commissaire a la conviction que certains lobbyistes, malgré leurs bonnes intentions, abandonnent en cours de route leurs démarches pour inscrire leurs mandats au registre des lobbyistes.

Afin de favoriser une plus grande adhésion des lobbyistes aux objectifs de la Loi, le Commissaire au lobbyisme, dans son rapport annuel 2005-2006, a recommandé que soient simplifiées les règles de sécurité entourant l'inscription au registre des lobbyistes. Plus particulièrement, il a proposé l'élimination de l'obligation, pour les lobbyistes, d'obtenir des bclés de signature après vérification de leur identité.

Dans son rapport quinquennal, le ministre de la Justice rappelle que les choix technologiques pour la constitution du registre des lobbyistes sont fondés sur une analyse de risques qui tient compte des besoins de sécurisation de l'information qui y est transmise et inscrite. La volonté de susciter la confiance de la clientèle qui utilise la voie électronique a également amené le ministère à utiliser l'infrastructure à clés publiques gouvernementales, technologie qui requiert la vérification sur place de l'identité de la personne qui désire l'utiliser. Comme le précise le rapport, « le ministère de la Justice aurait pu faire un choix plus risqué en adoptant des mécanismes de sécurité moins robustes. Par contre, en cas d'atteinte à la sécurité, ce choix aurait été contesté, puisque les standards en cette matière sont connus et utilisés dans d'autres registres gouvernementaux¹¹⁴. »

Le Commissaire ne remet pas en question le fait que les procédures mises en place pour l'enregistrement des déclarations des lobbyistes doivent prévoir des mesures de sécurité pour assurer le caractère authentique du registre. Toutefois, le niveau de sécurité

« Toutefois, le niveau de sécurité devrait être adapté à la nature du registre des lobbyistes et ne pas constituer un frein à l'inscription des lobbyistes. »

¹¹² (2002) 46 G.O. II, 7732 [c. T-11.011, r.1], art. 11.

¹¹³ *Tarif des droits relatifs au registre des lobbyistes*, (2002) 46 G.O. II, 7734 [c. T-11.011, r.2], art. 1.

¹¹⁴ Rapport du ministre de la Justice, *op.cit.*, note 3, p. 7.

devrait être adapté à la nature du registre des lobbyistes et ne pas constituer un frein à l'inscription des lobbyistes.

Au niveau fédéral, l'enregistrement en ligne des lobbyistes ne requiert pas une authentification sur place de l'identité des déclarants. Un système de mots de passe et de questions secrètes permet d'abord de créer un compte Stratégis et il est ensuite possible d'inscrire une déclaration dans le registre fédéral des lobbyistes.

Au Québec, s'il est vrai que la technologie de l'infrastructure à clés publiques gouvernementales est déjà utilisée pour le registre des droits personnels et réels mobiliers, le gouvernement a décidé d'offrir aux citoyens des services en ligne sécurisés sans qu'il n'y ait délivrance de bclés de signature après vérification sur place de l'identité des utilisateurs. Ainsi, le service d'authentification clicSÉQR permet d'utiliser un identifiant unique pour accéder en toute sécurité aux services en ligne de ministères et d'organismes publics, tels le ministère du Revenu, la Régie des rentes du Québec et le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.

Reconnaissant que la vérification de l'identité des lobbyistes soulève des difficultés, le rapport du ministre de la Justice souligne que la Conservatrice du registre des lobbyistes examine présentement la possibilité de simplifier cette procédure. Trois hypothèses de travail sont envisagées pour éviter que les lobbyistes n'aient l'obligation de se présenter devant un notaire pour obtenir des bclés de signature :

- utiliser le réseau déjà mis en place dans les palais de justice du Québec pour la vérification de l'identité d'une personne;
- recourir, pour l'étape de l'authentification de l'identité, au service d'authentification gouvernementale clicSÉQR;
- recourir à des agents de vérification de l'identité qui pourraient être formés pour offrir ce service dans les points de service de Services Québec¹¹⁵.

Comme le Commissaire l'a mentionné précédemment, l'objectif premier du registre des lobbyistes ne devrait pas être la sécurisation de l'information mais bien l'inscription du plus grand nombre possible de lobbyistes et la diffusion de cette information auprès du public et des titulaires de charges publiques. Cela ne signifie pas qu'il faille écarter toute mesure de sécurité mais bien d'assurer au registre un niveau de sécurité adapté à sa nature. Selon le Commissaire, l'obligation d'obtenir des clés de signature après vérification sur place de l'identité des déclarants ne devrait pas être maintenue.

2.2.5 S'assurer de la collaboration des ordres professionnels ou de groupements professionnels

Au 31 décembre 2007, le registre des lobbyistes indiquait que seuls 116 lobbyistes-conseils étaient actifs, dont plusieurs sont membres d'ordres professionnels. À l'évidence, de nombreux lobbyistes-conseils ne respectent pas leurs obligations d'inscription. Parmi ces

¹¹⁵ *Idem.*

derniers, plusieurs sont membres d'ordres professionnels. Tel est le cas pour des lobbyistes qui sont ingénieurs, urbanistes, avocats, ingénieurs forestiers, comptables, architectes, agronomes... Régulièrement, les médias pointent les interventions de ces professionnels auprès des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales. Toutefois, le registre des lobbyistes est loin de refléter l'intensité de ces activités.

En matière de lobbyisme, les ordres professionnels sont interpellés à deux titres. D'abord, ces ordres sont bien souvent eux-mêmes des organisations qui font du lobbyisme ou qui se font représenter par des lobbyistes-conseils. Ainsi, 17 ordres professionnels, sur les 41 qui sont reconnus par le *Code des professions*¹¹⁶, sont inscrits au registre des lobbyistes. Ensuite, les ordres, dont le mandat premier est de veiller à la protection du public, ont des responsabilités quant à l'identification et à la promotion des meilleures pratiques à l'égard de leurs membres, ce qui inclut au premier chef, le respect des lois.

Pour inciter les lobbyistes membres d'ordres professionnels à s'inscrire au registre, les activités d'information et de vérification réalisées par le Commissaire sont certainement essentielles. Toutefois, cette approche a des limites. C'est pourquoi le Commissaire souhaiterait que les ordres professionnels se comportent de façon exemplaire et puissent servir de relais pour que leurs membres soient informés des obligations prescrites par la Loi sur le lobbyisme et le Code de déontologie des lobbyistes. Tel est le sens de la recommandation que formulait le Commissaire au lobbyisme dans son rapport annuel 2005-2006¹¹⁷ en demandant au ministre responsable de l'application des lois professionnelles et ministre de la Justice d'inviter les ordres professionnels à diffuser l'information pertinente auprès de leurs membres.

À ce jour, certains ordres professionnels ont pris des initiatives qui méritent d'être soulignées. Par exemple, des ordres ont mis sur pied des ateliers de formation à l'intention de leurs membres. D'autres ont ouvert les pages de leurs revues ou journaux professionnels au Commissaire.

Malgré ces initiatives, il demeure que certains ordres professionnels ne sont toujours pas inscrits au registre des lobbyistes. Certains déploient peu d'efforts pour faire connaître à leurs membres les obligations qui découlent de la pratique d'activités de lobbyisme. Il faut malheureusement dresser le constat que le monde professionnel n'a pas encore entièrement intégré à ses pratiques les règles applicables en matière de lobbyisme.

Ces commentaires valent tout autant pour certains groupements professionnels qui exercent eux-mêmes des activités de lobbyisme et dont les membres peuvent également agir à titre de lobbyiste. Tel est le cas, par exemple, de certaines associations de professionnels ou des chambres de commerce.

¹¹⁶ L.R.Q., c. C-26.

¹¹⁷ Commissaire au lobbyisme, *Des actions concrètes – 4^e rapport d'activités 2005-2006*, p. 15-16.

2.2.6 Amener les institutions gouvernementales à prendre fait et cause pour la Loi de façon concrète

Si la Loi sur le lobbyisme circonscrit les obligations auxquelles sont tenus les lobbyistes, elle est silencieuse quant à celles que doivent respecter les titulaires de charges publiques. Doit-on en conclure pour autant que toute forme de contribution des titulaires de charges publiques dans la réalisation des buts poursuivis par la Loi est écartée?

Parce qu'ils sont les interlocuteurs des lobbyistes et qu'ils ont un devoir de diligence raisonnable quant au respect des lois et des valeurs propres à l'administration publique, les titulaires de charges publiques ne peuvent prétendre que le phénomène du lobbyisme ne les concerne pas. Rappelons que la finalité de la Loi sur le lobbyisme est de maintenir ou renforcer le lien de confiance entre les citoyens et leurs institutions publiques et que son objet est de rendre plus transparents les processus décisionnels qui sont d'intérêt public. Quoique la Loi soit muette quant aux obligations des titulaires de charges publiques, il est donc difficile de prétendre qu'elle n'a pas d'effet sur leur conduite. De plus, les valeurs éthiques propres à la fonction publique québécoise et le comportement éthique que l'on attend des titulaires de charges publiques devraient dicter la conduite à adopter face aux lobbyistes.

La Loi sur le lobbyisme : une loi qui concerne les institutions publiques

Peut-on imaginer qu'une confiance plus grande dans nos institutions politiques et administratives est possible sans que les titulaires de charges publiques adhèrent pleinement aux objectifs de la Loi sur le lobbyisme et du Code de déontologie des lobbyistes? Comment contrer le cynisme des citoyens si les titulaires de charges publiques ignorent les objectifs de transparence des processus décisionnels que le législateur impose?

Lorsqu'un lobbyiste communique avec un titulaire d'une charge publique, il a pour objectif d'influencer une décision que doit prendre l'administration publique. Le législateur a décidé d'encadrer ces communications d'influence. Un titulaire d'une charge publique peut-il ignorer les règles qu'impose la Loi à son interlocuteur pour des communications qui s'adressent directement à lui et dont l'objet est d'influencer la décision que doit prendre son institution? Poser la question, c'est y répondre.

Un titulaire d'une charge publique ne peut ignorer non plus qu'il est en droit de s'attendre à ce que le comportement du lobbyiste soit conforme à ses obligations déontologiques. Par exemple, un lobbyiste ne peut inciter un titulaire d'une charge publique à contrevenir aux normes de conduite qui lui sont applicables. Il lui est également interdit de fournir des renseignements qui sont inexacts, incomplets ou qui ne sont pas tenus à jour. Le lobbyiste doit également éviter d'induire un titulaire d'une charge publique en erreur ou d'exercer des pressions indues. Si ces obligations ne sont pas respectées, le processus décisionnel pourrait être entaché. Devant assurer l'intégrité des processus décisionnels, le titulaire d'une charge publique doit être conscient des règles qui régissent les activités d'influence menées auprès de lui.

Les titulaires de charges publiques : adopter un comportement éthique face à la Loi sur le lobbyisme

Si le Commissaire au lobbyisme estime que la Loi ne peut être ignorée des titulaires de charges publiques, il n'en conclut pas pour autant qu'elle devrait être amendée pour prévoir des obligations formelles pour ces derniers. Il privilégie plutôt une approche éthique pour amener les titulaires de charges publiques à prendre en compte la Loi dans la gestion de leurs relations avec les lobbyistes. C'est d'ailleurs cette approche que proposent certains sous-ministres rencontrés par Paul-André Comeau dans le cadre d'une recherche réalisée pour le compte du Commissaire¹¹⁸. C'est aussi cette voie qui a été approfondie par Luc Bégin dans une autre étude réalisée également à la demande du Commissaire¹¹⁹.

Comme le précisait le Vérificateur général dans le premier tome de son rapport annuel à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001, outre les trois critères d'évaluation traditionnels que sont l'économie, l'efficacité et l'efficacités, l'Organisation pour la coopération et le développement économiques propose un quatrième critère d'évaluation, soit l'éthique¹²⁰. De plus en plus, les administrations publiques sont jugées non seulement sur la qualité des décisions qu'elles rendent mais également sur les processus qui ont mené à ces décisions.

Reconnaissant que l'encadrement formel ne permet pas toujours de maintenir un lien de confiance avec leurs clientèles, les administrations, qu'elles soient publiques ou privées, se tournent de plus en plus vers des règles de gouvernance qui font une large place à l'éthique et aux valeurs qui sous-tendent leurs actions.

La fonction publique québécoise n'échappe pas à cette tendance. Outre les lois et règlements¹²¹ qui édictent certaines règles précises, la *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise* rappelle aux membres de l'administration publique les valeurs éthiques fondamentales : la compétence, l'impartialité, l'intégrité, la loyauté et le respect¹²². De plus, adoptée en 2006, la nouvelle Loi sur la gouvernance des sociétés d'État fait une large part à l'éthique en prévoyant que les conseils d'administration des sociétés d'État et des organisations visées doivent constituer un comité de gouvernance et d'éthique qui aura, entre autres, pour mandat d'élaborer des règles de gouvernance et un code d'éthique

¹¹⁸ Paul-André Comeau, *Les sous-ministres et le lobbyisme*, École nationale d'administration publique, août 2006, p. 35.

¹¹⁹ Luc Bégin, *Lobbyisme et titulaires de charges publiques : recommandations pour une responsabilisation accrue*, étude réalisée avec la collaboration de Steve Jacob, Yves Boisvert, Jean-Patrice Desjardins, Gérard Divay et Serge Belley, Institut d'éthique appliquée, Université Laval, 18 avril 2007.

¹²⁰ Vérificateur général du Québec, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001*, t. 1, par. 3.9.

¹²¹ Ces lois et règlements sont les suivants : *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*, L.R.Q., c. M-30, art. 3.01 à 3.06; *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics*, R.R.Q., c. M-30, r.0.1; *Loi sur la fonction publique*, L.R.Q., c. F-3.1.1, art. 1 à 31; *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique*, R.R.Q., c-F-3.1.1, r.0.3.

¹²² *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise*, 21 novembre 2002, déposée à l'Assemblée nationale par le ministre d'État à l'Administration et à la Fonction publique et président du Conseil du trésor.

pour la conduite des affaires de la société¹²³. Finalement, dans une récente proposition de réforme parlementaire, le leader du gouvernement et ministre responsable de la réforme parlementaire suggère, comme moyen d'accroître et de valoriser le rôle du député, que soit adopté un Code d'éthique et de déontologie pour les membres de l'Assemblée nationale¹²⁴.

Au cours des dernières années, de nombreuses activités de sensibilisation ont été menées auprès des titulaires de charges publiques qui œuvrent au sein d'institutions gouvernementales. Dans un document intitulé « L'éthique dans la fonction publique québécoise », le secrétaire général du Conseil exécutif rappelait, en 2003, que les règles de conduite prévues dans la législation ou la réglementation ne peuvent « indiquer toutes les actions à éviter, ni énumérer toutes les actions à privilégier. C'est pourquoi le fonctionnaire doit, lorsqu'il se heurte à un dilemme, faire appel à l'esprit de ces règles et aux valeurs dont elles s'inspirent¹²⁵. »

De plus, pour donner une assise plus concrète à la mise en œuvre des valeurs éthiques dans la fonction publique québécoise, un réseau de répondants en éthique a été mis sur pied. Ce réseau, qui couvre autant les ministères que les organismes du gouvernement, relève du Secrétariat du Conseil du trésor.

Les règles déontologiques ou les valeurs éthiques ont d'abord pour objectifs de préserver et de renforcer la confiance des citoyens dans l'intégrité et l'impartialité des titulaires de charges publiques. Ces règles éthiques sont également fondées sur des valeurs de démocratie, de transparence et de reddition de comptes. Un lien de parenté étroit entre ces valeurs et celles mises de l'avant par la Loi sur le lobbyisme est évident.

L'importance grandissante accordée au sein des organisations aux valeurs éthiques amène nécessairement les titulaires de charges publiques à s'interroger sur leurs relations avec les lobbyistes. Quel comportement devrait adopter un titulaire d'une charge publique qui constate qu'un lobbyiste avec lequel il traite n'est pas inscrit au registre des lobbyistes ou qu'il ne respecte pas les obligations du Code de déontologie?

Prévoir une approche éthique pour la gestion des relations avec les lobbyistes semble d'autant plus opportune que ces relations, selon l'étude réalisée par Jacob et Bélanger, représenteraient un risque éventuel. Ainsi, à la question « Pensez-vous que les activités de

¹²³ L.R.Q., c. G-1.02. Cette loi s'applique à Investissement Québec, à la Société de l'assurance automobile du Québec, à la Société des loteries du Québec, à la Société des alcools du Québec, à la Société générale de financement du Québec et, depuis peu, à la Société de développement des entreprises culturelles (L.Q. 2007, c. 13, sanctionnée le 7 novembre 2007). De plus, l'adoption récente des projets de loi n^{os} 16, 26, 29, 30, 33 et 38 a eu pour effet d'assujettir à la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État les organismes suivants : le Centre des congrès de Québec, la Société du Palais des congrès de Montréal, la Régie de l'assurance maladie du Québec, la Société d'habitation du Québec, la Société de la Place des Arts de Montréal, la Société de télédiffusion du Québec, la Société du Grand Théâtre de Québec, la Société des traversiers du Québec et la Société immobilière du Québec.

¹²⁴ Québec, *Propositions du leader du gouvernement et ministre responsable de la réforme parlementaire – Document de travail, Novembre 2007* : <http://www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca/reforme-des-institutions/documents/document-travail2007-11-21.pdf>

¹²⁵ Ministère du Conseil exécutif, *L'éthique dans la fonction publique québécoise*, 2003, p. 5.

lobbyisme menées auprès des organismes publics représentent un risque éventuel? » 78,2 % des 501 titulaires de charges publiques interrogés ont répondu oui¹²⁶.

Quelles actions devraient être entreprises?

Le Commissaire au lobbyisme se félicite que certains ministères aient posé des gestes concrets pour favoriser la mise en œuvre de la Loi et du Code de déontologie dans leur milieu respectif, que ce soit par la vérification de l'inscription au registre des lobbyistes qui s'adressent à eux, par la diffusion d'informations relatives à la Loi auprès des membres de leur personnel ou par l'identification des secteurs ou des programmes dont les activités sont susceptibles de faire l'objet de lobbyisme.

De plus, il n'est pas sans intérêt de souligner le fait que le gouvernement a apporté un amendement à son Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers qui oblige, dans certaines circonstances, le mandataire d'un ressortissant étranger investisseur à fournir la preuve au ministre de l'Immigration qu'il est inscrit au registre des lobbyistes¹²⁷. Toutefois, le Commissaire ne croit pas qu'il soit toujours requis de modifier la réglementation gouvernementale pour assurer le respect de la Loi. L'approche éthique peut bien souvent permettre d'atteindre la même fin, dans la mesure où elle suscite un engagement ferme, dans le sens d'un devoir de diligence raisonnable.

Le Commissaire constate qu'il reste encore beaucoup de travail à faire pour que la Loi sur le lobbyisme soit connue des titulaires de charges publiques des institutions gouvernementales et pour que ces derniers prennent une part active dans la réalisation des objectifs de transparence et de sain exercice des activités de lobbyisme.

Renforcer la transparence des activités de lobbyisme et assurer le sain exercice des activités menées auprès des institutions gouvernementales, qu'il s'agisse de ministères, d'organismes ou d'entreprises du gouvernement, en privilégiant l'approche éthique pourraient s'articuler comme suit :

- Mener une campagne d'information et de sensibilisation auprès des titulaires de charges publiques des ministères, organismes et entreprises du gouvernement.
- Inciter les institutions à prendre en compte le phénomène du lobbyisme dans leur milieu en identifiant les activités qui peuvent donner ouverture à des activités de lobbyisme.
- Élaborer un guide concernant les attitudes que les titulaires de charges publiques pourraient adopter dans le cadre de leurs relations avec les lobbyistes.

Afin de conférer une portée réelle à toutes ces actions, le Commissaire estime que le gouvernement devrait clairement signaler aux titulaires de charges publiques que l'atteinte des objectifs de transparence et de sain exercice des activités de lobbyisme requiert leur engagement.

¹²⁶ *Op.cit.*, note 104, p. 12.

¹²⁷ (2005) 6 *G.O. II*, 617 [c. I-0.2, r. 5], art. 34.1.1.

Mener une campagne d'information et de sensibilisation auprès des titulaires de charges publiques des ministères, organismes et entreprises du gouvernement

Menée par le ministère de la Justice, qui est le ministre responsable de l'application de la Loi ou par le Secrétariat du Conseil du trésor, avec l'appui du réseau des répondants en éthique, la campagne d'information et de sensibilisation des titulaires de charges publiques devrait permettre d'atteindre les objectifs suivants :

- Rappeler le lien qui existe entre les valeurs éthiques des institutions gouvernementales et celles mises de l'avant par la Loi sur le lobbyisme : transparence, intérêt public et bien commun.
- Amener les titulaires de charges publiques à reconnaître ce qu'est une activité de lobbyisme.
- Aider les titulaires de charges publiques à savoir identifier les lobbyistes qui interviennent auprès d'eux.
- Rappeler que les lobbyistes ont l'obligation de s'inscrire au registre des lobbyistes et qu'ils doivent respecter un Code de déontologie.

Élaborer un guide concernant les attitudes que les titulaires de charges publiques pourraient adopter dans le cadre de leurs relations avec les lobbyistes

Pour aider les titulaires de charges publiques et les institutions gouvernementales dans leurs relations avec les lobbyistes, un guide pourrait être élaboré par le Commissaire au lobbyisme, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du trésor et avec l'appui du réseau des répondants en éthique.

Ce guide, outre l'information relative aux obligations des lobbyistes, pourrait décrire certaines situations auxquelles peuvent être confrontés les titulaires de charges publiques et proposer les comportements appropriés à de telles situations.

À titre d'exemple, le guide pourrait prévoir ce qui suit :

- Les institutions devraient faire savoir à leurs interlocuteurs lobbyistes qu'ils comptent sur leur collaboration pour respecter la Loi sur le lobbyisme.
- Un titulaire d'une charge publique en contact avec des lobbyistes devrait consulter le registre des lobbyistes afin de savoir si ces derniers ont inscrit leurs activités dans les délais requis.
- Un titulaire d'une charge publique devrait inviter les lobbyistes à inscrire leurs activités au registre des lobbyistes. Le cas échéant, l'institution pourrait prévoir dans ses formulaires ou contrats que le lobbyiste doit fournir la preuve de son inscription au registre.

- Un titulaire d'une charge publique devrait s'assurer qu'il note et conserve une trace des communications qu'il a avec les lobbyistes afin de pouvoir, le cas échéant, répondre aux demandes du Commissaire au lobbyisme lorsque ce dernier exerce son pouvoir de surveillance et de contrôle des activités de lobbyisme.
- Un titulaire d'une charge publique est en droit d'exiger que les lobbyistes respectent leurs obligations déontologiques. Par exemple, il ne doit pas accepter que le lobbyiste exerce auprès de lui des pressions indues.
- Un titulaire d'une charge publique devrait informer ses supérieurs de tout manquement qu'il constate à la Loi sur le lobbyisme ou au Code de déontologie et ces derniers pourraient, le cas échéant, en informer le Commissaire au lobbyisme.

Inciter les institutions à prendre en compte le phénomène du lobbyisme dans leur milieu en identifiant les décisions qui peuvent donner ouverture à des activités de lobbyisme

Cette démarche n'est pas sans intérêt pour un organisme. Elle permet en effet de mieux apprécier le phénomène du lobbyisme et son apport dans les processus décisionnels de l'organisme. Par ailleurs, un tel exercice permet de dresser le portrait des activités de lobbyisme menées auprès des membres du personnel. En outre, au terme de la démarche, l'institution est mieux placée pour cibler les mesures qui sont les plus appropriées pour assurer une saine gestion des relations avec les lobbyistes.

Considérant le nombre élevé d'institutions gouvernementales, le Commissaire ne pourra, à court terme, intervenir auprès de toutes ces institutions afin de les aider à identifier dans leur milieu les décisions qui peuvent donner ouverture à des activités de lobbyisme. Il souhaite cependant agir en support de toute initiative qui serait prise en ce sens.

2.2.7 Mieux tenir compte de la réalité des municipalités

Contrairement aux autres législations provinciales, la loi québécoise sur le lobbyisme est la seule à assujettir l'ensemble des municipalités aux règles d'encadrement des activités de lobbyisme. En Ontario, seule la Ville de Toronto, depuis février 2007, encadre de telles activités¹²⁸.

La Loi sur le lobbyisme n'est applicable aux 1 065 municipalités de moins de 10 000 habitants que depuis juillet 2005. Il est donc difficile de dresser un bilan complet de l'application de la Loi dans le secteur municipal après seulement deux ans de mise en œuvre pour l'ensemble des municipalités.

Quoi qu'il en soit, les études produites à la demande du Commissaire au lobbyisme dans le cadre du présent exercice de révision quinquennale permettent d'identifier certaines difficultés d'application qui découlent de la particularité du monde municipal et proposent quelques pistes de solutions qui favoriseraient l'atteinte des objectifs de transparence et de sain exercice des activités de lobbyisme.

¹²⁸ City of Toronto, By-law no. 150-2007.

État de la situation

Les valeurs de démocratie, de transparence et de bien commun valent autant pour les institutions municipales que pour les institutions parlementaires et gouvernementales. Toutefois, le contexte municipal ne peut être comparé à celui des autres organisations publiques. Tout comme la réalité des grandes villes diffère considérablement de celle des petites municipalités. Par exemple, les connaissances interpersonnelles, plus fréquentes dans de petits milieux, colorent la manière dont se font les activités de lobbyisme. Pour certains, les liens de proximité qui découlent du financement électoral municipal ne peuvent non plus être ignorés.

Assurer une mise en œuvre efficace de la Loi sur le lobbyisme dans les municipalités sans tenir compte de leur réalité demeurerait fort probablement un vain exercice. Tenir compte du contexte municipal ne signifie pas pour autant que le législateur devrait revenir sur sa décision d'assujettir les municipalités québécoises à l'application de la Loi.

Dans un sondage réalisé à la demande du Commissaire par Steve Jacob et Jean-François Bélanger, il est démontré que les élus et les fonctionnaires municipaux ne remettent pas en question la pertinence d'avoir créé, par voie législative, des obligations de déclaration des activités de lobbyisme. Seuls 7 % des titulaires de charges publiques municipaux rejettent la pertinence d'une telle législation¹²⁹.

Si la pertinence de déclarer les activités de lobbyisme ne semble pas soulever d'objections de la part du milieu municipal, il faut néanmoins dresser le constat que la Loi sur le lobbyisme, et encore plus le Code de déontologie des lobbyistes, sont peu connus des titulaires de charges publiques municipaux, et ce, malgré de nombreuses interventions du Commissaire dans ces milieux. Le sondage réalisé par Jacob et Bélanger ne laisse aucun doute à ce sujet :

- À la question « Connaissez-vous la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme? », 56,2 % des répondants des municipalités de moins de 10 000 habitants ont répondu non (194 répondants sur 345) alors que ce pourcentage tombe à 24,6 % dans les municipalités de plus de 10 000 habitants (16 répondants sur 65)¹³⁰.
- À la question « Connaissez-vous le *Code de déontologie des lobbyistes*? », 89,9 % des répondants des municipalités de moins de 10 000 habitants ont répondu non (311 répondants sur 346) alors que ce pourcentage est de 71,9 % dans les municipalités de plus de 10 000 habitants (46 répondants sur 64)¹³¹.
- À la question « Connaissez-vous l'existence du registre des lobbyistes? », 63,7 % des répondants des municipalités de moins de 10 000 habitants ont répondu non (223 répondants sur 350) alors que ce pourcentage est de 23,1 % dans les municipalités de plus de 10 000 habitants (15 répondants sur 65)¹³².

¹²⁹ *Op.cit.*, note 104, p. 21. Plus précisément, 6,6 % des titulaires de charges publiques des municipalités de moins de 10 000 habitants ne sont pas du tout d'accord avec la pertinence de créer des obligations de déclaration (soit 23 répondants sur 347). Ce pourcentage s'élève à 7,8 % pour les titulaires de charges publiques des municipalités de plus de 10 000 habitants (soit 5 répondants sur 64).

¹³⁰ *Idem*, p. 16.

¹³¹ *Idem*, p. 17.

¹³² *Idem*, p. 19.

- À la question « Avez-vous déjà consulté le registre des lobbyistes? », 95,3 % des répondants des municipalités de moins de 10 000 habitants ont répondu non (327 répondants sur 343) alors que ce pourcentage est de 75,4 % dans les municipalités de plus de 10 000 habitants (49 répondants sur 65)¹³³.

Ces données révèlent sans contredit que les efforts d'information et de sensibilisation doivent être grandement intensifiés auprès des municipalités. Ces efforts devront non seulement permettre de mieux faire connaître la Loi et le Code de déontologie mais également de tenter de contrer la perception qu'ont les titulaires de charges publiques municipaux des activités de lobbyisme. En effet, le sondage réalisé par Jacob et Bélanger révèle que la légitimité du lobbyisme est loin d'être reconnue dans les petites municipalités.

Ainsi, à la question « Pensez-vous que les activités de lobbyisme menées auprès des organismes publics sont légitimes? » 34 % des répondants des municipalités de moins de 10 000 habitants ont répondu non¹³⁴. Par ailleurs, 69,3 % des répondants de ces mêmes municipalités ont répondu qu'il n'y avait pas de lobbyistes dans leur environnement¹³⁵.

Réalisée auprès de 18 élus municipaux et directeurs généraux de municipalités, l'étude de Serge Belley, Jean-Patrice Desjardins et Gérard Divay souligne comme suit la perception qu'ont du lobbyisme les titulaires de charges publiques municipaux :

« Le lobbyisme commencerait quand donner suite aux demandes du lobbyiste ne serait pas dans « l'intérêt des citoyens ». Mais alors, le bon lobbyisme, celui qui va dans le sens des « intérêts des citoyens » n'en serait pas; il resterait de l'ordre de la représentation normale¹³⁶. »

Cette étude démontre également que les titulaires de charges publiques municipaux font difficilement la différence entre les activités où il peut y avoir influence et celles où cette influence est absente. Il y aurait confusion entre les notions de « représentation » et de « sollicitation¹³⁷. »

Par ailleurs, les représentants municipaux font une distinction là où la Loi n'en fait pas : les activités de ceux qui font des affaires dans la municipalité ne sont pas perçues de la même façon que les activités de ceux qui font des affaires avec la municipalité¹³⁸.

¹³³ *Idem*.

¹³⁴ *Idem*, p. 11. Réponse donnée par 117 des 344 répondants.

¹³⁵ *Idem*, p. 14. Réponse donnée par 241 des 348 répondants.

¹³⁶ Serge Belley, Jean-Patrice Desjardins, Gérard Divay, *Lobbyisme et municipalités – Étude exploratoire réalisée pour le Commissaire au lobbyisme*, 27 février 2007, Institut d'éthique appliquée, Université Laval, p. 32.

¹³⁷ *Idem*, p. 10 et 19.

¹³⁸ *Idem*, p. 14.

Essentiellement, les conclusions auxquelles en arrivent les auteurs de cette étude sont les suivantes¹³⁹ :

« La Loi est méconnue dans le monde municipal : tantôt elle n'est tout simplement pas connue, tantôt ses principaux dispositifs ne sont que partiellement compris. »

- La Loi est méconnue dans le monde municipal : tantôt elle n'est tout simplement pas connue, tantôt ses principaux dispositifs ne sont que partiellement compris.
- La Loi est perçue comme trop vague et ne donnant pas de balises claires pour guider le comportement des responsables municipaux face au phénomène du lobbyisme, surtout s'il est pratiqué par des lobbyistes qui, par exemple, sont avocats, ingénieurs ou représentants d'entreprises et non pas pratiqué par des lobbyistes professionnels qui s'affichent comme tels. Celle-ci ne les aide guère à cerner le point de démarcation entre représentation et lobbyisme.
- Les responsables municipaux « ne voient pas la valeur ajoutée de la Loi, d'autant moins qu'ils en disputent le caractère opératoire. Ils ne se sentent pas concernés par cette loi, d'autant moins que pour eux le lobbyisme professionnel est un phénomène peu fréquent. Ils estiment majoritairement qu'ils n'ont pas ou peu de rôle à jouer dans son application ».
 - Ce constat met en évidence un hiatus entre la Loi et la culture municipale : « si nul n'est censé ignorer la loi, en contrepartie aucune loi ne devrait ignorer les réalités sociales du milieu auquel elle s'applique. Or, la plupart des commentaires recueillis laissent entendre que tel n'est pas le cas ».
 - Cette présomption prend un poids additionnel quand on compare la Loi avec la réglementation de Toronto où le lobbyiste est davantage circonscrit par une définition plus large comportant toutefois des objets reflétant les décisions municipales et des exceptions davantage balisées.

Quelles actions devraient être entreprises?

Les répondants qui ont participé à l'étude réalisée par Belley, Desjardins et Divay ont donné plusieurs suggestions pour que la Loi sur le lobbyisme soit mieux connue et que l'objectif central de transparence puisse être atteint. Ces suggestions se formulent comme suit :

- Prévoir un mécanisme qui avise la ville lorsqu'un lobbyiste déclare agir auprès de cette dernière.
- Le Commissaire devrait faire plus de communication.
- Contraindre davantage les décideurs à être parties prenantes du processus.
- Mieux sensibiliser les élus et les fonctionnaires.

¹³⁹ *Idem*, p. 39 à 42.

- Organiser des colloques en collaboration avec les unions municipales et les associations professionnelles actives dans le milieu.
- Organiser des ateliers pour les élus et dispenser des cours.
- Augmenter le budget de publicité du Commissaire.
- Mieux expliquer la Loi en donnant des exemples de situation de lobbyisme en milieu municipal.
- Organiser des tournées d'information après chaque élection.
- Transmettre la Loi aux nouveaux élus¹⁴⁰.

Le Commissaire au lobbyisme entend bien évidemment intensifier ses activités d'information et de sensibilisation auprès des milieux municipaux et il prendra en considération les suggestions décrites ci-dessus afin que les titulaires de charges publiques des municipalités soient mieux informés au sujet des règles d'encadrement des activités de lobbyisme.

Toutefois, le Commissaire croit opportun d'aller au-delà des simples activités d'information et de sensibilisation auprès des milieux municipaux. À cet égard, un travail en profondeur devra être accompli avec les responsables municipaux et les diverses organisations qui les représentent pour s'assurer d'une meilleure application de la Loi dans les milieux municipaux.

Comme le suggère l'étude de Belley, Desjardins et Divay, une démarche d'apprentissage collectif devrait être proposée au monde municipal. Cette démarche devrait permettre de définir les balises qui permettraient aux municipalités « de mieux arrimer les préceptes de la Loi aux réalités de la sollicitation courante, et de rendre plus facile l'actualisation des valeurs liées à l'éthique dans le cheminement de tous les dossiers décisionnels ». Par ailleurs, la démarche entreprise devrait tenir compte des rôles et des attentes des différents acteurs municipaux concernés par les activités de lobbyisme afin que l'objet de la Loi, la transparence et le sain exercice des activités de lobbyisme, soit mieux compris et appliqué¹⁴¹. Le Commissaire est conscient qu'une telle démarche exigera beaucoup de ressources.

Déjà, le Commissaire au lobbyisme a entrepris des démarches auprès de l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques afin que puisse être réalisé un projet pilote auprès de municipalités. Ce projet, essentiellement fondé sur une approche de gouvernance guidée par l'éthique, inclurait un volet couvrant les activités de lobbyisme. Le Commissaire souhaite également que le ministère des Affaires municipales et des Régions puisse joindre ses efforts aux siens afin que le secteur municipal soit en mesure de garantir à ses citoyens un droit réel de savoir qui cherche à exercer de l'influence auprès du décideur municipal.

¹⁴⁰ *Idem*, p. 38.

¹⁴¹ *Idem*, p. 41-42.

CONCLUSION

Cinq ans après son entrée en vigueur, quel bilan pouvons-nous dresser de la mise en œuvre de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme? D'abord, il importe de signaler que la pertinence d'encadrer les activités de lobbyisme ne saurait être remise en question. Ce constat se fonde principalement sur le fait que la Loi est l'expression de la volonté de l'Assemblée nationale d'assurer la qualité de la démocratie. Il se fonde également sur les analyses réalisées aux fins du présent exercice de révision quinquennale, analyses qui démontrent clairement que ni les lobbyistes ni les titulaires de charges publiques ne contestent les objectifs de transparence et de saine exercice des activités de lobbyisme. Selon le Commissaire, la reconnaissance de la pertinence des objectifs poursuivis par la Loi est un acquis majeur pour la société québécoise.

En adoptant à l'unanimité la Loi sur le lobbyisme, l'Assemblée nationale du Québec a clairement signifié sa volonté de reconnaître la légitimité du lobbyisme lorsqu'il est mené en toute transparence et conformément aux règles énoncées dans la Loi ou le Code de déontologie des lobbyistes. Le droit de savoir qui cherche à exercer de l'influence auprès des institutions publiques est essentiel au maintien de la confiance des citoyens en nos institutions parlementaires, gouvernementales et municipales, confiance à la base même du développement social et économique du Québec.

Admettre que les objectifs poursuivis par la Loi font largement consensus ne signifie pas pour autant que ces objectifs ont été pleinement atteints. Cinq ans ne suffisent toutefois pas pour remplacer une culture bien souvent fondée sur le secret par une culture de transparence des activités de lobbyisme. Cinq années ne suffisent pas non plus pour faire pleinement accepter aux lobbyistes et à leurs clients, entreprises ou organisations que la transparence des activités de lobbyisme est une condition essentielle à la reconnaissance de la légitimité de ces activités par les citoyens.

Comment favoriser une meilleure atteinte des objectifs de transparence et de saine exercice des activités de lobbyisme? Le présent rapport formule à ce sujet quelques propositions de modifications législatives et propose diverses actions qui pourraient être entreprises.

Les principales modifications législatives que recommande le Commissaire visent à assujettir à l'application de la Loi un plus grand nombre de groupes d'intérêt, à garantir au Commissaire une plus grande indépendance dans l'exécution de son mandat de surveillance et de contrôle des activités de lobbyisme et à rendre plus efficaces les mécanismes de sanctions en allongeant les délais de prescription.

Quant à la proposition du ministre de la Justice de confier au Commissaire la responsabilité du registre des lobbyistes, le Commissaire estime qu'il peut difficilement porter un jugement définitif sur cette proposition tant que ne seront pas connus les impacts d'un tel transfert sur les ressources humaines, financières et matérielles de son organisation.

Que le transfert de la responsabilité du registre des lobbyistes se concrétise ou non, le Commissaire croit cependant que cet outil doit faire l'objet de profondes modifications. Augmenter le nombre d'inscriptions au registre va nécessairement de pair avec la simplification des règles d'enregistrement, dont l'abandon de l'obligation d'obtenir des bichés de signature et de faire vérifier sur place son identité par un notaire. Des améliorations au registre doivent également être apportées afin d'en faciliter la consultation par les citoyens et les titulaires de charges publiques.

Assurer une meilleure mise en œuvre de la Loi sur le lobbyisme, peut difficilement se concrétiser sans l'engagement des titulaires de charges publiques. Visant à rendre plus transparents les processus décisionnels des institutions, la Loi ne pourra pleinement atteindre ses objectifs que si les titulaires de charges publiques adoptent un comportement qui tienne compte des obligations des lobbyistes et du droit des citoyens de savoir qui cherche à les influencer. De plus, la volonté politique de donner plein effet à la Loi est essentielle à l'atteinte de ces objectifs.

L'engagement des lobbyistes est tout aussi essentiel. À cet égard, le Commissaire espère que certains groupes, dont les ordres professionnels, les chambres de commerce et autres associations regroupant des lobbyistes, sauront le supporter dans ses efforts pour mieux faire connaître et respecter la Loi.

Quant à l'application de la Loi dans les municipalités, le Commissaire reconnaît, malgré ses efforts de communication soutenus, que ces dernières ne se sentent pas suffisamment interpellées. Garantir le respect de la Loi pour les activités de lobbyisme menées dans les municipalités est un enjeu majeur. Mieux tenir compte de la réalité de ces institutions semble être une voie incontournable pour favoriser une meilleure mise en œuvre de la Loi dans ces milieux.

S'inscrivant dans un mouvement international d'encadrement des activités du lobbyisme, la Loi québécoise sur le lobbyisme vise à renforcer notre démocratie et à contrer le cynisme des citoyens envers leurs institutions. Le Commissaire espère donc que l'Assemblée nationale saura réaffirmer l'importance des enjeux qui sous-tendent cette Loi et les valeurs qu'elle véhicule.

ANNEXES

Annexe 1 Liste des recommandations visant des modifications à la Loi sur le lobbyisme

RECOMMANDATION 1 (page 30)

Le paragraphe 4° de l'article 5 de la Loi devrait être amendé afin d'étendre cette exception aux lobbyistes-conseils. Ainsi, la Loi ne s'appliquerait pas aux représentations faites par les lobbyistes-conseils lorsque le titulaire d'une charge publique ne possède aucun pouvoir discrétionnaire pour rendre une décision relative à l'attribution d'un contrat, d'une subvention, d'un autre avantage pécuniaire, d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autre autorisation.

RECOMMANDATION 2 (page 38)

Afin d'assurer le respect des objectifs de transparence et de sain exercice des activités de lobbyisme, un plus grand nombre d'organismes à but non lucratif devraient être assujettis à l'application de la Loi sur le lobbyisme. Tout comme le ministre de la Justice, le Commissaire au lobbyisme invite les parlementaires à débattre de cette question dans le cadre d'une consultation publique.

RECOMMANDATION 3 (page 39)

La Loi sur le lobbyisme devrait prévoir que toute coalition qui mène des activités de lobbyisme doit inscrire au registre des lobbyistes les lobbyistes qui les mènent en son nom. De plus, les articles 9 et 10 devraient être modifiés afin de spécifier, compte tenu des adaptations nécessaires, que les lobbyistes-conseils et les lobbyistes d'organisation doivent, dans le cas d'une coalition, déclarer le nom et l'adresse des organismes formant la coalition.

RECOMMANDATION 4 (page 41)

Le Commissaire recommande d'exclure de la définition de titulaire d'une charge publique les personnes nommées à des entreprises qualifiées d'entreprises du gouvernement pour le seul motif que 50 % des actions comportant le droit de vote font partie du domaine de l'État ou sont détenues en propriété par un organisme public, par un organisme du gouvernement ou par une entreprise du gouvernement.

RECOMMANDATION 5 (page 43)

Afin d'assurer une meilleure portée au principe de transparence, les articles 14, 15 et 16 de la Loi sur le lobbyisme devraient donc être modifiés afin d'y prévoir que le délai pour produire une déclaration initiale est de 10 jours après le début des activités pour les lobbyistes-conseils et de 30 jours pour les lobbyistes d'entreprise ou d'organisation. Les lobbyistes devraient enregistrer tout changement au contenu de leur déclaration dans un délai de 10 jours suivant le changement. Finalement, le renouvellement de la déclaration devrait être fait au plus tard le 10^e jour suivant la date anniversaire de la première inscription pour tous les lobbyistes.

RECOMMANDATION 6 (page 45)

Les articles 9 et 10 de la Loi sur le lobbying devraient être modifiés afin d'y prévoir que la déclaration d'un lobbyiste doit indiquer le nom de toute personne, entreprise ou organisation qui contribue, financièrement ou autrement, à une activité de lobbying.

RECOMMANDATION 7 (page 47)

Il est proposé que le paragraphe 11 de l'article 10 de la Loi soit amendé afin d'y prévoir une période de référence pour les informations relatives aux anciennes fonctions de titulaires de charges publiques. Par exemple, le lobbyiste d'entreprise ou d'organisation pourrait avoir à déclarer toute charge publique dont il a été titulaire dans les dix ans précédant son inscription au registre des lobbyistes.

RECOMMANDATION 8 (page 49)

À l'instar de ce qui se fait au palier fédéral et dans les autres provinces canadiennes qui encadrent les activités de lobbying, la loi québécoise devrait exiger des lobbyistes qu'ils déclarent s'ils entendent utiliser comme moyen de communication un « appel au grand public ».

RECOMMANDATION 9 (page 56)

La Loi sur le lobbying devrait être modifiée afin d'y prévoir que le Commissaire au lobbying peut intenter une poursuite pénale pour une infraction prévue à la Loi sur le lobbying. En outre, l'article 43 de la Loi sur le lobbying devrait être modifié afin d'y retirer l'obligation pour le Commissaire au lobbying de transmettre au Directeur des poursuites criminelles et pénales tout rapport d'enquête dans lequel des manquements à la Loi ou au Code de déontologie sont constatés.

RECOMMANDATION 10 (page 57)

Tout comme le prévoit la Loi fédérale sur le lobbying, le Commissaire au lobbying propose donc que le délai de prescription pour prendre une poursuite pénale en vertu de la Loi sur le lobbying soit établi à cinq ans à compter de la connaissance de la perpétration de l'infraction et à pas plus de dix ans de la date de la perpétration de l'infraction.

RECOMMANDATION 11 (page 57)

Il est proposé que l'article 25 soit modifié afin d'y prévoir qu'un lobbyiste ne peut exercer des activités de lobbying auprès d'un titulaire d'une charge publique s'il n'est inscrit sur le registre relativement à ses activités dans les délais et selon les modalités prescrits par la Loi.

RECOMMANDATION 12 (page 58)

Il est donc recommandé que l'article 58 de la Loi sur le lobbyisme soit modifié afin que soit confié au Commissaire au lobbyisme, plutôt qu'au Procureur général, la compétence de réclamer la valeur de la contrepartie qu'un lobbyiste a reçue ou qui lui est payable en raison d'activités menées en contravention à la Loi ou au Code de déontologie. L'article 59 pourrait également être modifié afin d'y prévoir un délai de prescription de cinq ans à compter de la connaissance du manquement et de pas plus de dix ans de la date du manquement.

RECOMMANDATION 13 (page 59)

Il est recommandé que le délai de prescription pour les mesures disciplinaires puisse être le même que celui qui est recommandé pour les poursuites pénales ou la réclamation de la contrepartie. Ce délai de prescription pourrait être de cinq ans à compter de la connaissance du manquement et de pas plus de dix ans de la date du manquement.

RECOMMANDATION 14 (page 61)

Convaincu que la mise en œuvre de la Loi sur le lobbyisme demeurera incomplète si des efforts additionnels ne sont pas consacrés à l'éducation des lobbyistes, des titulaires de charges publiques et des citoyens, le Commissaire au lobbyisme recommande que la Loi soit amendée afin d'y inscrire clairement que le Commissaire a également pour mandat d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes d'éducation relatifs aux exigences de la Loi sur le lobbyisme et du Code de déontologie des lobbyistes en vue de sensibiliser ses clientèles.

RECOMMANDATION 15 (page 65)

Il est recommandé que la Loi sur le lobbyisme soit modifiée afin d'y prévoir des règles d'intérim en cas d'absence ou d'empêchement d'agir du Commissaire au lobbyisme ou à la suite d'une démission de ce dernier de son poste.

RECOMMANDATION 16 (page 65)

Il est donc proposé que la Loi soit modifiée pour y ajouter que le Commissaire et les membres de son personnel ne peuvent être poursuivis pour une omission ou un acte posé de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

RECOMMANDATION 17 (page 66)

La Loi sur le lobbyisme devrait être amendée afin d'y prévoir que le Commissaire au lobbyisme doit, avant de commencer l'exercice de ses fonctions, prêter serment devant le Président de l'Assemblée nationale.

Annexe 2 Liste des membres du groupe de réflexion créé dans le cadre du processus de révision quinquennale de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme

M. Paul-André Comeau

Animateur

- M. Claude Béland
- M. Louis Bernard
- M^e Yves Ducharme
- M. Joseph Facal
- M. Carl Grenier
- M. Vincent Lemieux
- M. Gilles Lesage
- L'Honorable Claire L'Heureux-Dubé
- M. Jean-Claude Rivest

Annexe 3 Contenu d'une déclaration initiale faite par un lobbyiste

Extrait de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme



© Éditeur officiel du Québec
Ce document n'a pas de valeur officielle.

Dernière version disponible
À jour au 1er janvier 2008

L.R.Q., chapitre T-11.011

LOI SUR LA TRANSPARENCE ET L'ÉTHIQUE EN MATIÈRE DE LOBBYISME

[...]

Déclaration.

9. L'inscription d'un lobbyiste-conseil est faite par la présentation au registre d'une déclaration contenant les renseignements suivants :

- 1° son nom, ainsi que les nom et adresse de son entreprise ;
- 2° les nom et adresse de son client, ainsi que les nom et adresse de toute personne, société ou association qui, à sa connaissance, contrôle ou dirige les activités de ce client et qui est directement intéressée par le résultat de ses activités de lobbyisme ;
- 3° dans le cas où son client est une personne morale, les nom et adresse de chacune de ses filiales qui, à sa connaissance, est directement intéressée par le résultat de ses activités de lobbyisme ;
- 4° dans le cas où son client est une personne morale filiale d'une autre personne morale, les nom et adresse de celle-ci ;
- 5° dans le cas où le financement de son client provient en tout ou en partie d'un gouvernement, d'une municipalité ou d'un de leurs organismes, le nom de ce gouvernement, de cette municipalité ou de cet organisme et les montants en cause ;
- 6° l'objet de ses activités de lobbyisme, ainsi que les renseignements utiles à sa détermination ;
- 7° la période couverte par les activités de lobbyisme exercées ;
- 8° le nom de l'institution parlementaire, gouvernementale ou municipale où le titulaire d'une charge publique avec qui il a communiqué ou compte communiquer exerce ses fonctions, ainsi que la nature — ministérielle, sous-ministérielle, d'encadrement, professionnelle ou autre — de ces fonctions ;

9° parmi les tranches de valeurs qui suivent, celle dans laquelle se situe le montant ou la valeur de ce qui a été reçu ou sera reçu en contrepartie de ses activités de lobbyisme : moins de 10 000 \$, de 10 000 \$ à 50 000 \$, de 50 000 \$ à 100 000 \$ et 100 000 \$ ou plus ;

10° les moyens de communication qu'il a utilisés ou compte utiliser ;

11° la nature et la durée de toute charge publique dont il a été titulaire, le cas échéant, dans les deux ans qui précèdent la date de son engagement envers son client.

2002, c. 23, a. 9.

Déclaration.

10. L'inscription d'un lobbyiste d'entreprise ou d'un lobbyiste d'organisation est faite par la présentation au registre d'une déclaration contenant les renseignements suivants :

1° le nom du plus haut dirigeant de l'entreprise ou du groupement pour le compte duquel le lobbyiste exerce ses activités, le nom de ce lobbyiste, ainsi que les nom et adresse de l'entreprise ou du groupement ;

2° dans le cas où l'entreprise ou le groupement est une personne morale, les nom et adresse de chacune de ses filiales qui, à la connaissance du déclarant, est directement intéressée par le résultat des activités de lobbyisme ;

3° dans le cas où l'entreprise ou le groupement est une personne morale qui est la filiale d'une autre personne morale, les nom et adresse de celle-ci ;

4° les dates indiquant le début et la fin de l'année financière de l'entreprise ou du groupement ;

5° un résumé des activités de l'entreprise ou du groupement et tout renseignement utile à la détermination de ces activités ;

6° dans le cas où le financement de l'entreprise ou du groupement provient en tout ou en partie d'un gouvernement, d'une municipalité ou d'un de leurs organismes, le nom de ce gouvernement, de cette municipalité ou de cet organisme et les montants en cause ;

7° l'objet des activités de lobbyisme exercées, ainsi que les renseignements utiles à sa détermination ;

8° la période couverte par les activités de lobbyisme exercées ;

9° le nom de l'institution parlementaire, gouvernementale ou municipale où le titulaire d'une charge publique avec qui le lobbyiste a communiqué ou compte communiquer exerce ses fonctions, ainsi que la nature — ministérielle, sous-ministérielle, d'encadrement, professionnelle ou autre — de ces fonctions ;

10° les moyens de communication que le lobbyiste a utilisé ou compte utiliser ;

11° la nature et la durée de toute charge publique dont le lobbyiste a été titulaire, le cas échéant, dans les deux ans qui précèdent la date de son engagement au sein de l'entreprise ou du groupement.

2002, c. 23, a. 10.

[...]

Annexe 4 Code de déontologie des lobbyistes



© Éditeur officiel du Québec
Ce document n'a pas de valeur officielle.

Dernière version disponible
Incluant la Gazette officielle du 31 octobre 2007

c. T-11.011, r.0.2

Code de déontologie des lobbyistes

Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme

(L.R.Q., c. T-11.011, a. 37)

PRÉAMBULE

La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (L.R.Q., c. T-11.011) reconnaît la légitimité du lobbyisme comme moyen d'accès aux institutions parlementaires, gouvernementales et municipales ainsi que l'intérêt du public de savoir qui cherche à exercer une influence auprès de ces institutions.

S'inscrivant dans la poursuite des objectifs de transparence et de sain exercice des activités de lobbyisme visés par cette loi, le Code de déontologie des lobbyistes édicte des normes devant régir et guider les lobbyistes dans l'exercice de leurs activités, celles-ci pouvant contribuer à la prise de décision éclairée par les titulaires de charges publiques.

De pair avec les normes de conduite applicables aux titulaires de charges publiques, le Code de déontologie des lobbyistes concourt, dans l'intérêt supérieur de la vie démocratique, à la préservation et au renforcement du lien de confiance des citoyens dans leurs institutions parlementaires, gouvernementales et municipales.

Décision, 04-01-29.

CHAPITRE I

OBJET

1. Le présent code a pour objet d'établir des normes de conduite applicables aux lobbyistes afin d'assurer le sain exercice des activités de lobbyisme et d'en favoriser la transparence.

Décision, 2004-01-29, a. 1.

CHAPITRE II

DISPOSITIONS GÉNÉRALES ET INTERPRÉTATIVES

2. En cas de doute, le lobbyiste doit agir selon l'esprit de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (L.R.Q., c. T-11.011), de ses règlements et du présent code. À cette fin, il doit notamment tenir compte des avis que le commissaire au lobbyisme et le conservateur du registre des lobbyistes donnent et publient en application des articles 22 et 52 de cette loi.

Décision, 2004-01-29, a. 2.

3. Dans la représentation des intérêts particuliers d'un client, d'une entreprise ou d'une organisation, le lobbyiste doit tenir compte de l'intérêt public.

Décision, 2004-01-29, a. 3.

CHAPITRE III DEVOIRS ET OBLIGATIONS

SECTION I RESPECT DES INSTITUTIONS

4. Le lobbyiste doit exercer ses activités de lobbyisme dans le respect des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales ainsi que des titulaires de charges publiques. Il doit en outre respecter le droit des personnes d'avoir accès en toute égalité à ces institutions.

Décision, 2004-01-29, a. 4.

SECTION II HONNÊTETÉ ET INTÉGRITÉ

5. Le lobbyiste doit s'acquitter des obligations afférentes à ses activités de lobbyisme et exercer celles-ci avec honnêteté et intégrité.

Décision, 2004-01-29, a. 5.

6. Le lobbyiste doit s'assurer que les renseignements qu'il fournit au titulaire d'une charge publique sont à sa connaissance exacts, complets et tenus à jour.

Décision, 2004-01-29, a. 6.

7. Le lobbyiste doit respecter le droit du public à une information exacte lorsqu'il utilise, à l'appui de ses activités de lobbyisme, des moyens écrits ou électroniques pour influencer l'opinion publique.

Décision, 2004-01-29, a. 7.

8. Le lobbyiste doit s'abstenir de faire des représentations fausses ou trompeuses auprès d'un titulaire d'une charge publique, ou d'induire volontairement qui que ce soit en erreur.

Décision, 2004-01-29, a. 8.

9. Le lobbyiste ne doit pas inciter un titulaire d'une charge publique à contrevenir aux normes de conduite qui lui sont applicables.

Décision, 2004-01-29, a. 9.

10. Le lobbyiste doit s'abstenir d'exercer directement ou indirectement des pressions indues à l'endroit d'un titulaire d'une charge publique.

Décision, 2004-01-29, a. 10.

11. À moins d'avoir obtenu le consentement éclairé des personnes dont les intérêts sont en cause et d'en avoir avisé le titulaire d'une charge publique auprès de qui il exerce des activités de lobbyisme, le lobbyiste ne peut :

1° représenter des intérêts concurrents ou opposés ;

2° se placer dans une situation où il y a conflit réel, potentiel ou apparent entre son intérêt personnel, direct ou indirect, et les intérêts qu'il représente.

Décision, 2004-01-29, a. 11.

12. Le lobbyiste ne peut utiliser, à des fins autres que celles de son mandat, un renseignement confidentiel dont il a connaissance dans l'exercice de ses activités de lobbyisme.

Décision, 2004-01-29, a. 12.

13. Le lobbyiste dont les services sont retenus moyennant contrepartie pour conseiller un titulaire d'une charge publique ne peut exercer, auprès de l'institution parlementaire, gouvernementale ou municipale où ce dernier exerce ses fonctions, des activités de lobbyisme dont l'objet se rattache à une question pour laquelle il agit ainsi comme conseiller.

Décision, 2004-01-29, a. 13.

SECTION III

PROFESSIONNALISME

14. Le lobbyiste doit favoriser, auprès du public et dans ses relations professionnelles, une juste compréhension de ses activités et de leur caractère légitime. Il doit en outre s'abstenir de toute conduite de nature à discréditer la fonction de lobbyiste.

Décision, 2004-01-29, a. 14.

15. Le lobbyiste doit informer le client, l'entreprise ou l'organisation dont il représente les intérêts des devoirs et obligations qui lui incombent en vertu de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (L.R.Q., c. T-11.011), de ses règlements et du présent code.

Décision, 2004-01-29, a. 15.

16. Lorsqu'il communique avec un titulaire d'une charge publique, le lobbyiste doit préciser l'identité du client, de l'entreprise ou de l'organisation dont il représente les intérêts, ainsi que l'objet de sa démarche.

Décision, 2004-01-29, a. 16.

17. Le lobbyiste ne peut, par quelque moyen que ce soit, dissimuler ou tenter de dissimuler l'identité du client, de l'entreprise ou de l'organisation dont il représente les intérêts.

Décision, 2004-01-29, a. 17.

18. Le lobbyiste doit faire preuve de diligence et de disponibilité dans ses relations avec le commissaire au lobbyisme et le conservateur du registre des lobbyistes. Il doit notamment, dans un délai raisonnable :

1° répondre à toute demande d'information relative aux renseignements inscrits ou devant être inscrits au registre des lobbyistes ;

2° sur demande, modifier ou préciser toute déclaration, avis ou demande incomplète ou non conforme à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (L.R.Q., c. T-11.011) ou à ses règlements ;

3° répondre à toute demande que le commissaire au lobbyisme lui adresse dans le cadre d'une enquête ou d'une inspection.

Décision, 2004-01-29, a. 18.

CHAPITRE IV

DISPOSITIONS FINALES

19. Suivant l'article 33 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (L.R.Q., c. T-11.011), le commissaire au lobbyisme est chargé de la surveillance et du contrôle des activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques.

Conformément au chapitre IV de cette loi, des mesures disciplinaires et des sanctions pénales peuvent être prises contre un lobbyiste en cas de manquement ou de contravention au présent code.

Décision, 2004-01-29, a. 19.

20. Le présent code entre en vigueur le 4 mars 2004.

Décision, 2004-01-29, a. 20.

Décision, 2004-01-29, 2004 G.O. 2, 1259

Annexe 5 Liste des avis donnés par le Commissaire au lobbyisme

Conformément à l'article 52 de la Loi, le Commissaire a publié, depuis 2002, neuf avis qui viennent préciser la portée de certaines dispositions de la Loi. Ces avis ont pour objet de répondre aux questions suivantes :

La Loi stipule qu'une personne est lobbyiste d'entreprise ou d'organisation si son emploi ou sa fonction consiste, pour une partie importante, à exercer des activités de lobbyisme. Comment interpréter les termes « pour une partie importante »? (Avis n° 2003-01 et 2005-07).

La Loi précise que sont des activités de lobbyisme les communications faites en vue d'influencer une décision relativement à l'attribution d'un contrat [...], d'une subvention ou d'un autre avantage pécuniaire [...]. Comment interpréter ces derniers termes? (Avis n° 2004-01).

La Loi énonce que sont des activités de lobbyisme les communications faites en vue d'influencer une décision relativement à l'élaboration, à la présentation, à la modification ou au rejet d'une proposition législative ou réglementaire, d'une résolution, d'une orientation, d'un programme ou d'un plan d'action. Comment interpréter ces derniers termes? (Avis n° 2005-01).

La Loi prévoit que sont des activités de lobbyisme les communications faites en vue d'influencer une décision relativement à l'attribution d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autre autorisation. Comment interpréter ces derniers termes? (Avis n° 2005-02).

La Loi prévoit que sont des activités de lobbyisme les communications faites en vue d'influencer une décision relativement à l'attribution d'un contrat autrement que dans le cadre d'un appel d'offres public. Comment interpréter ces derniers termes? (Avis n° 2005-03).

Dans quelles situations le fait pour un lobbyiste de convenir pour un tiers d'une entrevue avec un titulaire d'une charge publique constituée ou ne constitue pas une activité de lobbyisme? (Avis n° 2005-04).

Dans quelles situations les représentations faites dans le cadre d'une procédure judiciaire ou juridictionnelle ou préalablement à de telles procédures ne sont pas considérées comme des activités de lobbyisme? (Avis n° 2005-05).

Dans quelles situations les représentations faites dans le cadre d'une procédure publique ou connue du public ne sont pas considérées comme des activités de lobbyisme? (Avis n° 2005-06).

Bibliographie

Ouvrages et documents

Assemblée nationale du Québec, Commission des finances publiques, *Journal des débats*, 36^e législature, 2^e session, séances du 28, 29 et 30 mai 2002 et du 11 et 12 juin 2002.

Assemblée nationale du Québec, Commission des finances publiques, *Mandat d'initiative sur l'examen de l'activité du lobbying au Québec*, Rapport d'étape, juin 1998.

Assemblée nationale, Commission des finances publiques, *Étude du projet de Code de déontologie des lobbyistes – Rapport final*, novembre 2003.

Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, 35^e législature, 2^e session, 25 mars 1996, p. 2-11.

BRUN, Henri, et Guy TREMBLAY, *Le droit du public de savoir qui cherche à influencer le gouvernement : un droit fondamental*, dans *Développements récents en matière de lobbying*, Service de la formation permanente du Barreau, février 2005.

BRUN, Henri, *Le droit du public à l'information politique : un droit constitutionnel aux ancrages multiples*, dans *Développements récents en droit de l'accès à l'information*, Service de la formation permanente du Barreau du Québec 2005, vol. 233, Éditions Yvon Blais, p. 89.

CHARIÉ, Jean-Paul, député de Loiret, Assemblée nationale de France, *Livre bleu du lobbying en France* : http://www.spyworld-actu.com/IMG/pdf_rapport_lobbying.pdf

Commissaire au lobbying, *L'encadrement, la concertation, la vision – Rapport annuel des activités 2002-2003*.

Commissaire au lobbying, *Une mission bien engagée... - Rapport annuel des activités 2003-2004*.

Commissaire au lobbying, *L'élan pour agir – 3^e rapport annuel des activités 2004-2005*.

Commissaire au lobbying, *Des actions concrètes – 4^e rapport d'activités 2005-2006*.

Commissaire au lobbying, *5 ans d'encadrement - Intégrer la transparence – Rapport d'activités 06/07*.

Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, *Rétablir l'imputabilité – Recommandations*, février 2006, Recommandation 15.

Conservateur du registre des lobbyistes, *Bulletin d'interprétation n^o 2004-003 – L'objet des activités de lobbying et les renseignements utiles à sa détermination*.

CONTET, Laetitia, et André OUIMET, *Le commissaire au lobbying du Québec, dernier-né des gardiens de l'État*, dans *Éthique Publique*, vol. 9, n^o 2, automne 2007, p. 121-132.

CÔTÉ, André C., *Commentaires du commissaire au lobbying en suivi du rapport final de la commission des finances publiques intitulé « Étude du projet de code de déontologie des lobbyistes »*, février 2004.

DEBOUZY, Olivier, « Le rôle du lobbying dans la démocratie technicienne », *Après-demain* (janvier-février-mars 2004), Paris, n° 8, p. 10.

Gouvernement du Québec, *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise*, 21 novembre 2002, déposée à l'Assemblée nationale par le ministre d'État à l'Administration et à la Fonction publique et président du Conseil du trésor.

HUDON, Raymond, *Encadrement du lobbying et reconnaissance de l'engagement citoyen*, Mémoire soumis à la Commission des finances publiques chargée de la consultation générale sur le projet de loi n° 80, *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*, mai 2002.

HUDON, Raymond, *Les groupes d'intérêt... au cœur de mutations démocratiques*, dans Réjean PELLETIER et Manon TREMBLAY, *Le parlementarisme canadien*, 3^e éd. P.U.L. 2005.

HUDON, Raymond, « *Aux frontières de diverses légitimités, l'encadrement de l'activité de lobbying* », dans *Éthique Publique*, vol. 9, n° 2, automne 2007, p. 105.

MEUNIER *et al.*, *Lobbying in Canada, Lobbyisme au Canada*, Thomson Carswell, version à feuilles mobiles.

Ministère de la Justice, Direction des registres et de la certification, *Registre des lobbyistes – Rapport d'activités*, pour les années 2002-2003 à 2006-2007.

Ministère de la Justice, *Éthique, probité et intégrité des administrateurs publics*, Rapport du groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics, avril 1995, 180 p.

Ministère de la Justice, *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying et du Code de déontologie des lobbyistes*, juin 2007, 29 p.

Ministère du Conseil exécutif, *L'éthique dans la fonction publique québécoise*, 2003 : <http://www.mce.gouv.qc.ca/publications/ethique.pdf>.

Organisation de Coopération et de Développement Économiques, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, Comité de la gouvernance publique, *Lobbying : modèles de réglementation*, Document préparé par le Professeur A.P. Pross, 7 juin 2007.

Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), *Renforcer l'éthique dans le service public : les mesures des pays de l'OCDE*, Paris, 2000, 357 p.

OUIMET, André, *La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying : ce qu'il faut en savoir*, dans *Développements récents en matière de lobbying*, Barreau du Québec, février 2005.

OUIMET, André, *La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying : la contribution des membres du Barreau à sa mise en œuvre*, dans *Développements récents en droit de l'accès à l'information*, Barreau du Québec, vol. 233, 2005.

PELLETIER et Manon TREMBLAY, *Le parlementarisme canadien*, 3^e éd. P.U.L. 2005.

PROSS, Paul A., *La loi sur l'enregistrement des lobbyistes : Application et efficacité*, Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires. Études, vol. II.

Québec, Politique gouvernementale, *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, septembre 2001.

Québec, *Propositions du leader du gouvernement et ministre responsable de la réforme parlementaire – Document de travail*, Novembre 2007 : <http://www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca/reforme-des-institutions/documents/document-travail2007-11-21.pdf>

Québec, Secrétariat à l'action communautaire autonome, *État de la situation de l'intervention gouvernementale en matière d'action communautaire*, Édition 2005-2006, 2006.

Registraire des entreprises, *Propositions pour un nouveau droit québécois des associations personnalisées*, Document de consultation, septembre 2004.

SORMANY, Louis, *Les titulaires de charges publiques face au régime mis en place par la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, dans *Développements récents en matière de lobbyisme*, Barreau du Québec, février 2005.

Vérificateur général du Québec, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2006-2007 – Rapport annuel de gestion*.

Vérificateur général du Québec, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001*, t. 1, par. 3.9.

Liste des rapports de recherche

BÉGIN, Luc, *Lobbyisme et titulaires de charges publiques : recommandations pour une responsabilisation accrue*, étude réalisée avec la collaboration de Steve Jacob, Yves Boisvert, Jean-Patrice Desjardins, Gérard Divay et Serge Belley, Institut d'éthique appliquée, Université Laval, 18 avril 2007.

BELLEY, Serge, Jean-Patrice DESJARDINS et Gérard DIVAY, *Lobbyisme et municipalités – Étude exploratoire réalisée pour le Commissaire au lobbyisme du Québec*, Institut d'éthique appliquée, Université Laval, 27 février 2007.

COMEAU, Paul-André, *Les sous-ministres et le lobbyisme*, École nationale d'administration publique, août 2006.

DESJARDINS, Jean-Patrice, *Analyse comparée sommaire du rôle des titulaires de charges publiques dans les activités de lobbyisme*, Institut d'éthique appliquée, Université Laval, 15 décembre 2006.

DESJARDINS, Jean-Patrice, *La responsabilisation des titulaires de charges publiques en lien avec le lobbyisme*, Institut d'éthique appliquée, Université Laval, avril 2007.

HÉBERT, Martine, *Portrait des activités de lobbyisme au Québec – Rapport présenté au Commissaire au lobbyisme du Québec*, mai 2007.

HUDON, Raymond, *Dura lex sed lex et Rules are made to be broken – Éclairages sur la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme – Rapport préparé pour le Commissaire au lobbyisme du Québec*, mai 2007.

JACOB, Steve, et Jean-François BÉLANGER, *Les activités de lobbyisme et leur encadrement au Québec : état des lieux et perception auprès des titulaires de charges publiques*, Institut d'éthique appliquée, Université Laval, 16 avril 2007.

Lois canadienne et provinciales et leurs règlements

Alberta

Lobbyists Act, S.A. 2007, c. L-20.5 (non en vigueur au 31 janvier 2008)

Canada

Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, L.R.C. (1985), c. 44 (4^e suppl.)

Règlement sur l'enregistrement des lobbyistes, DORS/95-579.

Colombie-Britannique

Lobbyists Registration Act, S.B.C. 2001, c. 42.

Lobbyists Registration Regulation, B.C. Reg. 284/2002.

Nouvelle-Écosse

Lobbyists' Registration Act, S.N.S. 2001, c. 34.

Lobbyists' Registration Regulations, N.S. Reg. 116/2002.

Ontario

Loi de 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes, L.O. 1998, c. 27.

Dispositions générales, Règl. de l'Ont. 722/98.

Loi de 2006 sur la cité de Toronto, L.O. 2006, chapitre 11, Annexe A. (non en vigueur)

City of Toronto, By-law n^o 150-2007. (relatif à la *Loi de 2006 sur la cite de Toronto* – non en vigueur)

Québec

Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, L.R.Q., chapitre T-11.011

Code de déontologie des lobbyistes, (2004) 7 G.O. II, 1259, [c. T-11.011, r.0.2]

Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, c. T-11.011, r.0.1. [D. 179-2003, 2003 G.O. 2, 1244.]

Règlement sur le registre des lobbyistes, (2002) 46 G.O. II 7732 [c. T-11.011, r.1]

Tarif des droits relatifs au registre des lobbyistes, (2002) 46 G.O. II 7734 [c. T-11.001, r.2]

Terre-Neuve-et-Labrador

Lobbyist Registration Act, S.N.L. 2004, c. L-24.1.

Lobbyists' Code of Conduct

Autres lois et règlements

Charte des droits et libertés, L.R.C. (1985), App. II, no 44.

Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., chapitre C-12.

Code de procédure pénale, L.R.Q., c. C-25.1.

Code des professions, L.R.Q., chapitre C-26.

Loi électorale, L.R.Q., c. E-3.3.

Loi fédérale sur la responsabilité, L.C., 2006, c. 9.

Loi sur la fonction publique, L.R.Q., chapitre F-3.1.1.

Loi sur la gouvernance des sociétés d'État, L.R.Q., chapitre G-1.02.

Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales, L.R.Q., chapitre D-9.1.1.

Loi sur le ministère du Conseil exécutif, L.R.Q., chapitre M-30.

Loi sur le Protecteur du citoyen, L.R.Q., chapitre P-32.

Loi sur le Vérificateur général, L.R.Q., chapitre V-5.01.

Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics, R.R.Q., c. M-30, r.0.1.

Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique, R.R.Q., c. F-3.1.1, r.0.3.